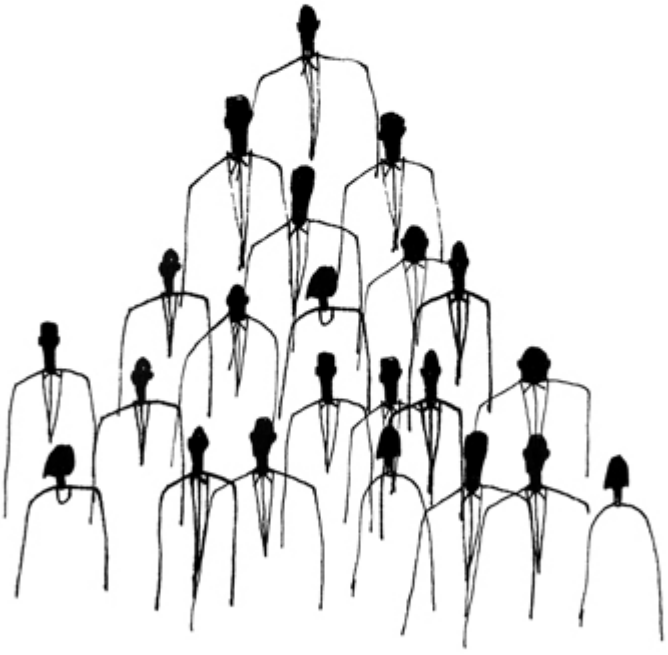
¿QUIÉN GOBIERNA EN EUROPA?

RECONSTRUIR LA DEMOCRACIA, RECUPERAR A LA CIUDADANÍA

JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA



CATARATA

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

José Ignacio Torreblanca

¿Quién gobierna en Europa?

RECONSTRUIR LA DEMOCRACIA, RECUPERAR A LA CIUDADANÍA

CATARATA

FUNDACIÓN alternativas

EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS
ecfr.eu

COLECCIÓN ALTERNATIVAS

DISEÑO DE COLECCIÓN: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO
ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA: JACOBO PÉREZ-ENCISO

© JOSÉ IGNACIO TORREBLANCA, 2014

© FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, 2014
ZURBANO, 29, 3º IZDA.
28010 MADRID
TEL. 91 319 98 60
FAX 91 319 22 98
WWW.FALTERNATIVAS.ORG

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2014
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 05 04
FAX 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

¿QUIÉN GOBIERNA EN EUROPA?
RECONSTRUIR LA DEMOCRACIA, RECUPERAR A LA CIUDADANÍA

ISBN: 978-84-8319-913-8
DEPÓSITO LEGAL: M-14.039-2014
IBIC: 1QFE/JPHV

ESTE MATERIAL HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

Dedicado a Pepe y a Carmen, a Rafa y a Mari. Su generación construyó, con mucho esfuerzo, el país en el que crecí. Ahora solo nos queda dejárselo a sus nietos en condiciones parecidas.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS 7

INTRODUCCIÓN 13

CAPÍTULO 1. EUROPA DE MIS PECADOS 27

CAPÍTULO 2. LOS PECADOS DE EUROPA 46

CAPÍTULO 3. DEL GOBIERNO TECNOCRÁTICO DE LA UNIÓN 63

CAPÍTULO 4. ZOMBIS Y MUTANTES 81

CAPÍTULO 5. CONFLICTOS DE PODER 96

CAPÍTULO 6. LA GRAN DIVERGENCIA 112

CAPÍTULO 7. EUROFOBIA 127

CAPÍTULO 8. REINVENTAR EUROPA 147

EPÍLOGO. POR UN EUROPEÍSMO CRÍTICO 164

BIBLIOGRAFÍA 169

AGRADECIMIENTOS

Este libro trata de un problema incómodo, que no deberíamos tener que solucionar, ni siquiera enfrentar. Habla de cómo se ha complicado la relación entre la democracia y el proyecto de integración europeo a raíz de la crisis del euro. Se trata, casi, de una contradicción en sus propios términos pues toda la lógica del proceso de integración europeo está dirigida a asegurar la prosperidad y libertad de los europeos. Formular un "malestar democrático" con la Unión Europea (UE) es algo que por naturaleza chirría, como una cancela oxidada. Especialmente en un país como España, donde la integración europea es indistinguible de nuestra identidad nacional y proyecto colectivo, mostrar dudas sobre Europa o hacer un planteamiento crítico sobre su funcionamiento, se antoja a veces como una imperdonable herejía.

Eppur si move intento demostrar aquí. Y si se mueve es porque, como ha señalado mi colega y amigo José M. de Areilza (2012) en una feliz construcción llamada "Historia

de dos ciudades", la UE, que durante tanto tiempo ha ofrecido una solución tan brillante como inédita al problema de la viabilidad de los Estados-nación, se ha convertido en un problema en sí mismo que es el que ahora nos toca solucionar. La historia de la primera ciudad es la de una solución a un problema: el de gestionar las interdependencias económicas entre los Estados. Pero la historia de la otra ciudad, la que estamos escribiendo ahora, es la que refleja que en el proceso de solucionar ese problema nos hemos encontrado con un problema cuya solución desconocemos: el de cómo organizar las interdependencias entre democracias que comparten soberanía de tal manera que tanto el proceso como el resultado sean democráticos.

Pero la dificultad no acaba ahí. Como ha señalado otro admirado amigo, Andrés Ortega, el problema europeo ha reabierto de forma inesperada el problema de la democracia en casa (Ortega, 2014a). Nuestras democracias ya adolecían de un gran número de problemas, desde la partitocracia a la crisis de representatividad pasando por las dificultades de operar autónomamente en una economía globalizada, pero jamás habíamos sospechado que una crisis como la de 2008 iba a sacudir su legitimidad de forma tan severa. De hecho, la sacudida ha sido doble. Por un lado, las democracias nacionales se han mostrado inermes ante los mercados financieros, lo cual ha hecho reaparecer los debates sobre Estado y mercado que muchos, especialmente en la socialdemocracia, consideraban superados mediante la llamada "Tercera Vía" diseñada por Anthony Giddens (1998) y ensayada por Tony Blair en el Reino Unido. Por otro, a raíz de la crisis,

la integración europea, que en principio debería ofrecer a los Estados miembros la recuperación de la soberanía perdida en el ámbito estrictamente nacional, ha entrado en las democracias nacionales como un elefante en una cacharrería, arrasando con todas la líneas rojas cuidadosamente establecidas durante décadas.

En esa doble combinación, en una economía globalizada e integrada en una unión monetaria, de una crisis existencial como la crisis del euro y de una crisis, también muy profunda, de la democracia representativa, es donde el europeísmo tradicional se nos ha quebrado. El modelo de "paternalismo benevolente" (Innerarity, 2014: 7) que ha regido la integración europea hasta ahora está agotado: por honestidad y por responsabilidad personal, aunque sea una tarea incómoda, tenemos que acometer la tarea de recomponer los platos rotos y ofrecer a la ciudadanía un horizonte de futuro. De lo contrario, el proceso de integración naufragará.

Si este libro, que en un mundo ideal no debería tener que escribirse, finalmente se ha escrito ha sido gracias al constante aliento de Belén Barreiro, directora del Laboratorio de la Fundación Alternativas, y de Joaquín Estefanía, director del *Informe sobre la Democracia en España* que dicha institución lleva publicando desde el año 2008. Durante los dos últimos años he colaborado en el *Informe* auditando la calidad democrática de la política europea de España y de las políticas de la UE. Dicha colaboración me ha ofrecido una magnífica oportunidad para plasmar, ensayar y contrastar mis ideas sobre la cuestión, por lo que les quedo sumamente agradecido. Tanto Belén como Joaquín son un modelo de rigor profesional y generosidad

personal: dos cualidades que siempre hay que celebrar, máxime cuando van juntas.

Si he ido más allá de esos dos informes es gracias a la perseverancia de mi editora, Arantza Chivite, del eficaz trabajo de ayudante de investigación de José Piquer, a la confluencia de varias circunstancias profesionales: mi docencia en la UNED, precisamente en la asignatura "Sistema Político de la Unión Europea"; mi trabajo como investigador en el programa "Reinvention of Europe" del European Council on Foreign Relations, un instituto independiente donde investigo sobre temas europeos desde el año 2007; y mi trabajo como columnista habitual y bloguero en el diario *El País*, con el cual colaboro desde el año 2008. También debo mucho a los miembros del Círculo Cívico de Opinión, y especialmente a su presidente, José Luis García-Delgado, con quienes he tenido la oportunidad de discutir en varias ocasiones el problema de la desafección democrática en España y con la UE. Cada una de estas instituciones ejerce, a su manera, una presión confluyente en la misma dirección que agradezco sobremanera pues me permite dialogar alternativamente con alumnos, colegas y lectores. Ese continuo cambio de perspectiva supone un desafío intelectual, pero también un regalo de primera magnitud que me mantiene con los cinco sentidos volcados en captar los matices de la realidad que se desarrolla ante nosotros.

De todo ello salen los ocho capítulos que presento a continuación. En ellos hablo de cómo la tradicional indiferencia española hacia la UE se ha trastocado en enfado, amargura o escepticismo; de cómo la UE ha traspasado algunas líneas rojas democráticas clave; de cómo la crisis

del euro ha impuesto un modo de gestión político basado en la tecnocracia; de hasta qué punto la crisis ha alterado el normal funcionamiento de las instituciones europeas, creando conflictos de legitimidad entre ellas, y entre ellas y los Estados; de cómo la UE se ha fragmentado geográfica y políticamente; de la pérdida del apoyo popular y del auge de los eurófobos; y, por último, de la necesidad de reinventar Europa para que sirva a sus ciudadanos.

Los ocho capítulos son ocho "fogonazos democráticos" que captan, como en una instantánea, todos los momentos en los que a lo largo de la crisis del euro mi sexto sentido politológico y ciudadano ha detectado una anomalía, algo que no funcionaba correctamente, un déficit en la participación o en los procedimientos o un proceso que se apartaba de la trayectoria esperada. Tras el deslumbramiento, he intentado filtrar esos fogonazos por el paso del tiempo y la reflexión. Aquí les presento el resultado. Como ciudadanos no solo tienen la última palabra, sino algo más precioso aún: la voluntad democrática, que es la herramienta de cambio más poderosa que existe.

Madrid, 30 de abril de 2014

INTRODUCCIÓN

Era noviembre, el 19 para ser más exactos, y es seguro que todos los allí presentes sentían una pesada carga sobre sus hombros. Para un funeral tendemos a imaginar una mañana fría y brumosa, pero dicen las crónicas que eran las tres de la tarde, así que el ambiente era más el de un atardecer de otoño de 1863. Todo el mundo esperaba que el presidente pronunciara un largo discurso. La ocasión, desde luego que lo merecía: se conmemoraba un gran acontecimiento, de esos que dejan una profunda impronta en la conciencia colectiva. Pero no fue un largo discurso: su predecesor, Edward Everett, un afamado diplomático y académico considerado el mejor orador de la época, consumió más de dos horas en pronunciar un discurso de 13.609 palabras. En contraste, Lincoln despachó el asunto en diez oraciones y menos de 300 palabras. De esas, solo diez bastaron para definir la democracia de una manera que perduraría hasta nuestros días: "El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" es todavía hoy el principio rector de

la democracia francesa, consagrado tal cual en el artículo 2 del título primero de la Constitución de la V República, significativamente titulado "De la Soberanía"[1].

Tribus, pueblos, naciones, imperios; desde la noche de los tiempos, las guerras han forjado la identidad de las colectividades humanas. De hecho, nuestros contemporáneos sistemas de bienestar se remontan a la necesidad de compensar a las viudas y huérfanos de los que murieron en combate en nombre de los demás (Skocpol, 1995). Para las democracias donde, al contrario que en otros sistemas políticos, es el individuo y no el monarca, el Estado, una elite o una clase social determinada el que está en el centro de la vida cívica, la guerra ha sido la institución igualadora de la ciudadanía por antonomasia y la muerte en combate el más trágico y a la vez bello ejemplo de cómo el sentido de pertenencia a un colectivo y la identificación con unos principios y valores pueden llevar a un ciudadano a aceptar el sacrificio máximo de entregar su vida a cambio de la libertad de los demás.

No es de extrañar por tanto que el género de la oración fúnebre se haya situado en la cúspide de la retórica política: en el reconocimiento a los muertos se reconoce también el grupo y se forja su identidad. En esa dificilísima tarea de honrar a los muertos en nombre de la cosa pública (*res publica*, República), hay dos discursos magistrales: el de Pericles y el de Lincoln. Los dos son algo más que emocionantes: además de ser absolutamente contemporáneos, de tal manera que cualquier ciudadano de a pie de una democracia actual puede sentirse identificado con ellos, son definitorios de lo que es una democracia, el sistema de valores que pretende representar y el papel de los ciudadanos en ella.

Con el tiempo, los dos se han convertido en los discursos donde se sientan las bases intelectuales y emocionales del pensamiento democrático.

Pericles define en el 431 a.C., nada menos que hace casi 2.500 años, la democracia de forma ejemplar como el sistema donde "la administración se ejerce en favor de la mayoría, y no de unos pocos", donde los ciudadanos son iguales ante la ley, los poderes públicos están sujetos a normas y rige el principio de mérito y no de origen social en el acceso a los cargos públicos. Pero si algo llama poderosamente la atención es la dimensión deliberativa o participativa de la democracia: "Somos nosotros mismos los que deliberamos y decidimos conforme a derecho sobre la cosa pública", dice Pericles, "pues no creemos que lo que perjudica a la acción sea el debate, sino precisamente el no dejarse instruir por la discusión antes de llevar a cabo lo que hay que hacer". En la visión de Pericles, la democracia no es solo la eficacia utilitarista de conseguir el bien de la mayoría, algo que, al menos en teoría, el despotismo ilustrado podría alcanzar, sino alcanzar ese bien de una forma que incluya a los ciudadanos. "Somos los únicos que tenemos más por inútil que por tranquila a la persona que no participa en las tareas de la comunidad", dice Pericles[2].

¿Por qué recordar a Pericles y a Lincoln en el contexto de la UE? Porque la democracia, recordemos, solo ha existido en dos niveles: la polis griega, es decir, la ciudad, y el Estado-nación contemporáneo. Tanto la democracia directa, típica de la primera, como la democracia representativa, típica de la segunda, están hoy puestas en cuestión. El tamaño de los Estados-nación ha sido siempre un gran obstáculo para la democracia directa, que requiere proximidad y

confianza entre los ciudadanos. Hoy, cuando vivimos una crisis de representatividad, intentamos volver a las instituciones de participación directa. Desde la asamblea a la ciberdemocracia, pasando por el referéndum, el empeño es el mismo: lograr una mejor participación y acceso al sistema político. Los principios y valores viajan bien por la historia, pero no así los diseños institucionales. La complejidad lo hace difícil, casi imposible, pero no renunciamos a ello: sabemos, desde Pericles, que la democracia, para ser tal, requiere un espacio público donde ciudadanos libres deliberen acerca de su futuro.

Algo parecido le pasa a la democracia representativa, al gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo que formulara Lincoln. Elegimos representantes, sí, pero sentimos que no nos representan correctamente. El sentido último de las elecciones, municipales, autonómicas, nacionales o europeas, es elegir a los que gobernarán y legislarán en nuestro nombre. Nuestro voto, expresión última de la soberanía de una nación y de la igualdad entre sus ciudadanos, tiene una doble función retrospectiva y prospectiva: premiar o castigar a los que nos han gobernado y designar a los que nos gobernarán, señalándoles cómo queremos que nos gobiernen. Ello requiere que existan alternativas y que los que gobiernen puedan llevarlas a cabo. Pero si como hemos experimentado y experimentamos de forma creciente en los últimos años, las alternativas no existen, se difuminan o simplemente son inviables, entonces la democracia pierde su sentido.

Echar a los malos gobernantes está bien, es el gran avance histórico que ha supuesto la democracia frente a las monarquías de derecho divino o las dictaduras vitalicias.

Pero lograr que se gobierne al servicio de la mayoría es lo que da sentido último a la democracia. Desgraciadamente, lo que nos ha pasado en los últimos años en Europa es que ese vínculo se ha roto. Democracia y eficacia siempre han estado y estarán en tensión, máxime en sociedades técnicamente complejas e interdependientes entre ellas, y entre ellas y unos mercados globales (Dahl, 1994). Pero como ha señalado Dani Rodrik (2011) en su célebre "trilema de la globalización", si esa interdependencia vacía la democracia en el ámbito nacional, privando a la ciudadanía de la capacidad real de decidir sobre su futuro, entonces solo hay dos alternativas: una, reconstruir la democracia a una escala superior, donde las decisiones vuelvan a ser a la vez eficaces y legítimas en tanto en cuanto representen y beneficien a una mayoría; dos, restaurar la democracia en el ámbito nacional, lo que supone limitar al máximo la interdependencia y, por tanto, deshacer la integración europea.

La primera opción es la sostenida por los federalistas europeos (Verhofstadt, 2006): es hora, dicen, de abandonar ese viejo cascarón inútil en el que se ha convertido el Estado-nación y adentrarse sin miedo en la senda de la democracia supranacional. Los Estados Unidos de Europa exigen un salto al vacío, el coraje de un Alexander Hamilton y la visión de elites y ciudadanos aunados por un sueño cosmopolita. Solo diluyéndose en una entidad superior recuperarán los pueblos de Europa la soberanía perdida frente a potencias globales (Rusia, China, EE UU) y mercados globalizados: unirse o perecer, en definitiva.

La segunda opción es la de los populismos eurófobos, tan ejemplarmente representados por las fuerzas políticas que han aparecido por toda Europa al calor de las elecciones

europeas de 2014. Pese a las divergencias entre las derechas y extremas derechas populistas de Europa Occidental, Central y Oriental, a todos ellos les une un mismo programa: acabar con el euro, volver a la moneda nacional, recuperar la soberanía perdida y la identidad nacional, levantar barreras a la inmigración y expulsar a los inmigrantes que no se integren y que no acepten los valores europeos tal y como los entienden ellos (Leonard y Torreblanca, 2014).

Son dos saltos al vacío paralelos, aunque en direcciones contrarias. Aunque sus contornos parecen desdibujados, uno nos lleva a un pasado que muchos recuerdan y hasta añoran. Pero es un pasado construido, más emocional que real. A poco que reflexionamos sobre él y los contornos se vuelvan a redibujar, la idealización se viene abajo pues no hay un tiempo más democrático ni más próspero en nuestros pasados como Estados-nación. No parece desde luego una opción racional: si estuvimos en ese pasado y huimos de él, por algo sería.

El segundo, por el contrario, nos lleva a un futuro del cual desconocemos casi todo. Porque, seamos sinceros, no sabemos qué aspecto tiene una democracia supranacional. No está en nuestros libros de texto ni manuales de ciencia política y no tenemos todavía una oración fúnebre como la de Pericles o Lincoln donde los ciudadanos europeos se puedan reconocer y emocionar. Bueno, en realidad sí la tenemos, y de hecho es bastante impresionante: "Europa no se construyó y hubo la guerra", dice la Declaración Schuman[3]. El problema es que esa declaración solo parece conmover a una minoría cosmopolita aparentemente incapaz de trasladar esa visión sobre la necesidad existencial del proyecto europeo a una ciudadanía cuyas identidades y expectativas

siguen fijadas territorialmente en el ámbito del Estado-nación.

Hasta ahora, la UE ha gestionado de forma exitosa tanto la reconciliación entre los europeos después de dos guerras mundiales, en realidad una única y larga guerra civil europea, como su interdependencia económica. No es poco: vayan a Asia y verán cómo chinos, japoneses, coreanos y filipinos están atascados en el mismo sitio donde estábamos nosotros en 1914, hace ahora cien años, intentando contener las rivalidades geopolíticas que se derivan de las interdependencias económicas. Pero ¿es la reconciliación y la gestión de la interdependencia entre Estados-nación un proyecto identitario lo suficientemente fuerte como para constituir una comunidad democrática que se quiera gobernar a sí misma por el principio de la mayoría? No sabemos qué pensarían Pericles y Lincoln, pero seguramente les sorprendería el empeño. Quizá acordarían con Tony Judt (2013) que el drama último del proyecto europeo es que es un proyecto tan bello y necesario como, al ir contra la Historia, irrealizable en la práctica.

Europa vive pues atrapada entre esos dos saltos: el salto al pasado, que desgraciadamente parece posible, aunque indeseable, y el salto al futuro, que a muchos nos parece deseable aunque imposible. En la tierra de nadie entre esas opciones es en la que transcurre el juego político europeo tal y como lo vivimos hoy y el desafío democrático que enfrentamos. A la espera del salto al vacío o de la llegada de los bárbaros, provengan de dentro o de fuera (¿quiénes llegarán antes?), nos encontramos presos de la incertidumbre y de la complejidad.

Si el futuro democrático europeo no está nada claro, ello se debe, como decía antes, a que no existe un modelo: igual que la polis griega nos proporciona una experiencia limitada a la hora de construir un Estado-nación, el proceso histórico de construcción de Estados-nación no nos sirve como analogía para construir una democracia supranacional. Al contrario que los Estados-nación, construidos sobre la violencia y la coacción, hacia dentro y hacia fuera, la construcción europea se caracteriza por ser un proyecto pacífico y consensual, que quiere ser compatible con las instituciones e identidades nacionales.

Esa coexistencia, hasta ahora pacífica pero llena de tensiones, entre gobernanza europea y democracia nacional nos sitúa ante un nivel de complejidad que dificulta enormemente la realización del ideal democrático de una forma simple y lineal. Porque la pregunta clásica con la que, desde Aristóteles a Robert Dahl (1963, 1971), arranca la reflexión politológica (*¿Quién gobierna*?), no tiene una respuesta muy clara. ¿Gobierna la Comisión Europea?, ¿el Consejo Europeo?, ¿Alemania?, ¿la Troika?, ¿el Banco Central Europeo?, ¿los mercados? Y si en una democracia la pregunta de quién gobierna no tiene respuesta clara, entonces tampoco podemos hacer responsable a quien gobierna de los errores cometidos, ni controlar sus acciones prospectiva ni retrospectivamente, ni implicarnos en la elección de representantes democráticos, ni confiar en la separación de poderes, ni saber cómo articular la opinión pública, ni crear espacios para la deliberación democrática.

El malestar democrático con la UE surge pues de la sensación de que el poder, la democracia, la representación política se han evaporado del ámbito nacional, pero no

han aparecido en una manifestación coherente en el ámbito europeo. No se trata tanto, frente a la caricatura que en ocasiones nos encontramos en los medios de comunicación o en los discursos políticos más radicales, de que la UE haya anulado la democracia nacional sobreimponiendo una estructura de gobierno equivalente. Aunque para algunos sería un desastre, ¡ojalá pudiéramos hablar de que la democracia nacional ha sido usurpada por una democracia coherente y eficaz en el ámbito europeo donde los ciudadanos pudieran elegir entre opciones diferenciadas y con posibilidades reales de ser llevadas a la práctica! Lamentablemente, como muestran las elecciones europeas de 2014, pese al empeño de los europeístas en construir dichas elecciones como una alternativa entre candidatos de izquierda y derecha, pocos ciudadanos parecen comprar la idea de que lo que se dirime en ellas es una valoración colectiva sobre el último gobierno europeo y, menos, la elección del próximo.

Si esta crisis ha mostrado algo es la necesidad de poner fin a esa conceptualización de la UE como un conjunto de instituciones y procesos que están más allá de nuestras fronteras. Nuestros gobiernos, parlamentos nacionales, partidos políticos, medios de comunicación y opinión pública son parte del espacio y sistema político europeo; no existen autónomamente como con tanta frecuencia se nos hace querer ver al hablar de "Bruselas". Por esa razón, en la medida en la que este libro habla de un malestar democrático con la UE, a lo que apunta es al anómalo funcionamiento de la democracia que hemos visto durante esta crisis, en casa y en el ámbito europeo, pero no tanto como resultado de una separación entre esos dos ámbitos sino, al contrario,

precisamente como consecuencia de su mezcla y confusión, es decir, de su fusión.

Si existe un déficit democrático y de legitimación de la UE, sus agentes y, por tanto, sus responsables últimos, son, por actuación, los gobiernos nacionales, verdaderos artífices y directores del proyecto europeo y, por omisión, los parlamentos nacionales, que habrían permitido esa deriva. Si somos justos, deberemos reconocer que la desafección con la política y la deslegitimación con la democracia va desde el ámbito municipal hasta el global, pasando por el subestatal, estatal o supranacional. La política pasa por malos momentos, lo que no tiene tanto que ver con la lejanía o cercanía física de la institución en concreto (los concejales de un municipio no parecen ser hoy más populares que los eurodiputados) sino con la lejanía de la política respecto a las preocupaciones reales de la ciudadanía.

La política se ha estrechado, en casa y en Europa. En este sentido, la UE es también víctima, no solo causante de este nuevo déficit democrático, igual que la política nacional. A lo largo de la crisis, las instituciones europeas más representativas de la ciudadanía y de los intereses generales de la Unión también se han vaciado de capacidad decisoria y democrática: la Comisión ha perdido capacidad de impulso político y el Parlamento se ha visto marginalizado por unos gobiernos que han preferido ignorarlo.

La crisis del euro es el argumento central de este libro; ha alterado la configuración política de Europa de una forma significativa, organizando la política democrática de forma muy preocupante desde el punto de vista de la legitimidad; en el ámbito nacional, hemos asistido a una creciente fragmentación y polarización de la política en torno a la

integración europea; en el ámbito europeo, el juego y equilibrio institucional tradicional se ha visto alterado, repartiendo el poder y los recursos entre las instituciones, existentes y nuevas, de una forma muy anómala.

En España, país de gran tradición europeísta, el malestar democrático con la UE se ha manifestado en que, por primera vez en su historia democrática, muchos españoles han sentido que su capacidad de decidir no se acrecentaba al compartirla con sus socios europeos, sino que se reducía. La profundidad de la crisis económica, que ha tenido un notabilísimo impacto sobre los derechos ciudadanos, sumada a la percepción de que las decisiones que se han tomado han venido impuestas desde fuera, sean las instituciones europeas, otros países o entidades más abstractas como los mercados, ha generado una gran desafección. La transferencia de nuevos y más amplios poderes al ámbito europeo que ha tenido lugar en los últimos años, justificada bajo el argumento de la necesidad de salvar al euro, ha implicado un vaciamiento de poder sin parangón de los gobiernos nacionales: sin política monetaria ni fiscal, sometidos a la doble vigilancia de instituciones nacionales y europeas, habiendo constitucionalizado tanto internamente, vía reformas constitucionales, como externamente, mediante tratados internacionales, un estricto régimen preventivo y sancionador, estos se asemejan a un Ulises doblemente amarrado al mástil y sin posibilidades de gobernar ni efectiva ni democráticamente.

Si la legitimidad de un sistema político tiene tres dimensiones: la primera, la basada en los resultados; la segunda, la basada en los procedimientos; y la tercera, basada en las identidades, es evidente que la legitimidad de la UE

nunca ha sido tan débil. Por un lado, las políticas europeas no están siendo eficientes a la hora de superar la crisis y generar crecimiento y empleo, lo que crea desafección. Por otro, el modo tecnocrático-burocrático en el que se han tomado un gran número de las decisiones con las que se ha gestionado esta crisis han reforzado el ya existente déficit democrático de la UE. Finalmente, la reemergencia de estereotipos nacionales y la ruptura de la confianza entre acreedores y deudores, Norte y Sur, centro y periferia ha debilitado las bases transnacionales de la integración. Llegada la hora de la verdad, las identidades se han refugiado en los Estados-nación, estrechando singularmente las posibilidades de una salida de la crisis que suponga un salto adelante en la integración política. Si acaso, el auge del populismo y la xenofobia en muchos Estados miembros habla del debilitamiento del proyecto europeo y de su legitimidad, en cualquiera de las tres dimensiones mencionadas.

Por su historia y cultura política, sumamente europeísta, España ha estado hasta la fecha a resguardo de las tendencias euroescépticas. Sin embargo, las encuestas muestran que la insatisfacción y la desconfianza con la UE existe. España es un país donde la integración europea y la democracia han estado positivamente asociadas. Merece por tanto prestar atención a la emergencia de un malestar democrático con la UE. Ese malestar está aquí para quedarse. Bien tratado, puede convertirse en un elemento positivo que ayude a mejorar la democracia española y, a la vez, reforzar la democracia en Europa y la integración. Incorrectamente entendido, por el contrario, puede convertirse en un factor de división y polarización que añada a la desafección, nacional y europea.

De ese malestar trata este libro, pero antes de adentrarnos en él, dejémoslo bien claro: aunque tiene menos capacidad de decidir por sí misma en algunas materias clave, España no es menos democrática por ser miembro de la UE. Al revés, sus ciudadanos gozan de una serie de derechos y libertades que les estarían negados si no fueran miembros de la UE, que es el espacio de seguridad, libertad y prosperidad más grande del mundo. Si no estuvieran en la UE no podrían viajar libremente por todo el territorio europeo, ni establecerse en otros países y trabajar allí, ni tampoco gozarían de los mismos derechos como productores o consumidores ni de una garantía de protección de sus derechos políticos y civiles, económicos y sociales. Tampoco hubieran gozado de la prosperidad que han disfrutado hasta ahora.

Formular los beneficios de la integración europea y de la participación de España en ella no quiere decir ni es incompatible con el hecho de que Europa no adolezca de un déficit democrático y de que, como europeos, los españoles también se vean afectados por el hecho de que las decisiones adoptadas en el marco europeo, decisiones en las que participa España, sean criticables desde el punto de vista de su calidad democrática. Hablar de un malestar democrático con la UE no significa querer atribuir las culpas de los muchos problemas que sufre España a las instituciones europeas y, mucho menos, caer en la tentación de demonizar a Bruselas, Berlín o Frankfurt. Ese malestar es complejo en sus causas y aúna múltiples dimensiones. Intentar analizarlo sin contextualizar la profunda insatisfacción de la ciudadanía con su sistema político nacional, que las encuestas nos muestran una y otra vez, sería no solo imposible, sino injusto. Al fin y al cabo, como han señalado Andrés Ortega y

Ángel Pascual (2012), la crisis ha dejado al desnudo un enorme fracaso institucional y colectivo, "el fallo de un país", que no puede ni debe ser negado.

Pero también es cierto que esta crisis ha traído a la luz un elemento novedoso: la emergencia por primera vez en la historia de las relaciones de España con la integración europea de una UE que ya no es vista exclusivamente como la solución a los problemas de España, sino como un problema en sí mismo que también debe ser resuelto. Eso nos sitúa en una doble tesitura: la de la necesidad de, simultáneamente, reconstruir la democracia en casa y, a la vez, profundizarla en Europa (Ortega, 2014a). Para que la democracia pueda ser, verdaderamente, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, necesitamos un debate público de calidad, lo que requiere en primer lugar reconocer la existencia de un malestar democrático con la UE. De esta cuestión trata este libro. Si no a nuestros muertos, honremos, como harían Pericles y Lincoln, a nuestros ciudadanos. Por fortuna, Europa es el ejemplo máximo de una sociedad abierta en la que el futuro está abierto, no está escrito, lo que quiere decir que está en nuestras manos cívicas conformarlo.

NOTAS

1. Abraham Lincoln pronunció su discurso el 19 de noviembre de 1863 en Gettysburg, Pennsylvania (EE UU). Desde entonces, es frecuente en la historiografía referirse a este discurso como "The Gettysburg Address".
2. El "Discurso fúnebre de Pericles" fue recogido por Tucídides en su Libro II sobre la *Historia de la Guerra del Peloponeso*.
3. Declaración de Robert Schuman, 9 de mayo de 1950, en http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_es.htm

CAPÍTULO 1

EUROPA DE MIS PECADOS

En España, todo lo relacionado con la UE ha tenido siempre una inmensa aceptación pública. Sin embargo, desde que comenzara la crisis del euro, España es el país donde más se ha deteriorado la imagen de la UE. Si antes de la crisis, en 2007, un 65% de los españoles decía confiar en la UE y solo un 23% expresaba desconfianza, en 2013, los que desconfiaban de la UE eran un 71% y los que confiaban solo un 21%[1]. Que la confianza en la UE haya pasado de +42 a -50 puntos supone toda una revolución en las actitudes hacia Europa. España es pues un país que ha pasado de símbolo de la recuperación de la democracia en un proceso considerado ejemplar (la llamada "Transición Democrática") a ejemplo de la impotencia democrática que sufren las democracias avanzadas (Sánchez Cuenca, 2014). ¿Qué [nos] ha pasado?

1. AMOR INCONDICIONAL

En el pasado, el rendimiento económico de la integración europea fue lo suficientemente satisfactorio como para que los ciudadanos pudieran permitirse prestar poca o nula atención a la esfera política europea. Esto se traducía tanto en el escaso interés que estos temas suscitaban en el día a día como en una baja y decreciente participación en las elecciones al Parlamento Europeo[2]. Sin embargo, la crisis del euro ha forzado una reorientación generalizada de la atención ciudadana hacia lo europeo y, especialmente, una nueva discusión sobre la relación entre democracia nacional y democracia europea.

Este fenómeno, aun cuando generalizado a todos los miembros de la UE, afecta con particular intensidad a España, un país donde, por razones históricas, identidad nacional e identidad europea, han estado tan íntimamente imbricadas que con frecuencia ha sido imposible entender la primera sin hacer referencia a la segunda. En un país cuyas elites políticas y gran parte de su sociedad civil se han regido durante décadas por el lema orteguiano "España es el problema, Europa es la solución", pensar en Europa como problema supone toda una revolución mental. Y si, para complicar las cosas, el núcleo de ese problema es la democracia, el giro psicológico exigido al observador es aún más completo.

Ello se debe a que para la inmensa mayoría de los españoles la democracia es precisamente el nexo de unión entre identidad nacional e identidad europea. Esa asociación tan íntima entre Europa y la democracia nacional se inició en el "no" en 1962 de la (entonces) Comunidad

Económica Europea (CEE) a entablar negociaciones conducentes al establecimiento de un acuerdo de asociación con la España de Franco y se consolidó posteriormente en la estricta vinculación del inicio de las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas a la llegada de la democracia a nuestro país[3].

Esta trayectoria histórica explica que, hasta la fecha, los dos discursos típicamente deslegitimadores de la integración europea existentes en Europa hayan tenido poco o ningún predicamento en España. El primer discurso, que desde la izquierda europea ha venido caracterizando la integración europea como un proyecto de corte exclusivamente económico al servicio de las empresas y de sesgo ideológico neoliberal (la "Europa de los mercaderes") nunca ha sido asumido por la izquierda española con la misma intensidad con la que se hizo en otros países. A diferencia de Grecia y Portugal, donde los partidos comunistas votaron en contra de la adhesión a las (entonces) Comunidades Europeas, en España el Tratado de Adhesión contó con la aprobación del Partido Comunista de España (PCE) y con un apoyo estable por parte de sindicatos y organizaciones de izquierda. Posteriormente, cuando a raíz del Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht la izquierda europea, decepcionada con el sesgo neoliberal del proyecto europeo, se pasó al campo euroescéptico y comenzó a batallar contra la Europa realmente existente, el intento de algunos de sumarse a esa causa en el seno de organizaciones como Izquierda Unida (IU) significó el abandono de algunos de sus cuadros más destacados[4].

Para los socialistas españoles, la historia no fue muy diferente. Al otro lado de la frontera, el Partido Socialista

Francés (PSF) comenzó a experimentar en 1981 las dificultades de hacer políticas de izquierda en un mundo donde la globalización financiera ya se hacía notar. Una década después, los socialistas franceses se sumarían al proyecto de unión monetaria representado por el Tratado de Maastricht, pero lo harían con reticencia y dejando tras de sí una profunda división interna entre europeístas y críticos. Sin embargo, en España los socialistas no hacían más que manifestar un entusiasmo completo por el mercado interior y la unión monetaria.

No sería pues hasta comienzos de la década pasada cuando en el discurso político español comenzaron a escucharse algunas voces críticas con la dinámica de integración predominantemente económica en la que se había embarcado la UE. Sin embargo, la integración europea ha continuado hasta nuestros días siendo un terreno de excepcional consenso político. Esto quedó de manifiesto tanto en el caso del referéndum sobre la Constitución Europea de 2005, donde solamente un 17,24% de los votantes manifestaron su oposición a dicho Tratado, como en ocasión de la posterior ratificación parlamentaria del correspondiente Tratado, donde solo 17 de los 350 diputados se opusieron a dicha ratificación. Unos años después, en 2009, tras tres décadas de adhesión a la UE, solo seis representantes de todo el cuerpo político español (ERC, IU y BNG) encontraron razones para votar en contra del Tratado de Lisboa (Torreblanca, 2005; DSCD, 2008: 14-32). La crisis del euro se ha gobernado por tanto desde un Tratado que, con todas sus imperfecciones y carencias, fue ratificado por el 98% de los representantes electos de la ciudadanía.

La sombra del franquismo y la transición a la democracia, donde todo lo relacionado con Europa fue concebido como una política de Estado y ejecutado de acuerdo con un consenso tan amplio como profundo, ha sido una constante en nuestro país. La nula ausencia de una dimensión izquierda-derecha, Estado-mercado en el debate español sobre la integración europea ha sido muy visible en las campañas electorales de las elecciones europeas celebradas en España. En todas ellas, los dos grandes partidos se han presentado ante los electores con propuestas muy integracionistas pero escasamente diferenciadas entre ellas en lo referente a las grandes cuestiones institucionales europeas. Esto ha forzado a los estrategas de las campañas electorales a buscar la movilización electoral en torno a temas nacionales, como la reválida de la victoria socialista tras el 11-M en las elecciones de 2004, la comprobación del efecto desgaste de la crisis económica sobre el PSOE en 2009 o, inversamente, el supuesto agotamiento del gobierno de Mariano Rajoy en 2014. En todos los casos, las elecciones se han jugado en clave nacional, no europea.

Prueba del escaso deseo o capacidad de competir en torno a los temas europeos, tanto en 2004 como en 2009, los socialistas españoles pudieron sumar sus votos a los populares y votar a favor de la investidura como presidente de la Comisión Europea de José Manuel Durão Barroso, que a la condición de liberal en lo económico unía la de anfitrión del "Trío de las Azores" que precedió a la guerra de Irak y firmante de la carta *"United We Stand"* en la que ocho jefes de Estado y Gobierno de la UE se posicionaban a favor George W. Bush y en contra de Jacques

Chirac y Gerhard Schröder en la polémica sobre si derrocar a Sadam Husein[5]. Prueba de los efectos balsámicos del consenso europeo, la virulenta refriega interna entre PSOE y PP en torno a la guerra de Irak y la foto de las Azores se disolvió como un azucarillo en el oasis europeo cuando los dos partidos optaron por el mismo candidato para presidir la Comisión Europea.

2. INDIFERENCIA DEMOCRÁTICA

El segundo tipo de discurso crítico con la integración europea es el que tiene que ver con el llamado "déficit democrático". Se trata de una cuestión compleja y que no puede tratarse aquí en toda su extensión. Baste señalar algunos de los elementos que comúnmente se incluyen en la definición de ese déficit (Hix y Hoyland, 2012: 133).

Primero, que la integración europea refuerza al poder ejecutivo (los gobiernos nacionales), en detrimento de los Parlamentos nacionales, lo que merma no solo su representatividad sino su capacidad de controlar a Gobierno y Administración. El Gobierno español pasa pues a gobernar en Bruselas, y lo hace en el seno del Consejo Europeo, un órgano opaco en sus decisiones y no sometido a un control parlamentario equivalente al de un Parlamento nacional por parte del Parlamento Europeo.

Segundo, que esa pérdida de poder por parte de los Parlamentos nacionales no es compensada por la existencia del Parlamento Europeo, pues ni este es suficientemente fuerte como para controlar eficazmente a la Comisión

Europea ni los ciudadanos europeos le han otorgado hasta la fecha su confianza plena. Al contrario, el Parlamento Europeo arrastra, debido a una baja participación, un problema histórico de representatividad.

Tercero, que las elecciones europeas no son "auténticas", por cuanto no sirven para que los ciudadanos europeos puedan elegir gobierno, convirtiéndose en elecciones de "segundo orden" dominadas por temas fundamentalmente nacionales donde los votantes suelen aprovechar para castigar al gobierno de turno más que para articular una representación supranacional de sus intereses socioeconómicos.

Y cuarto, que la UE es una torre de Babel opaca, distante y dominada por tecnócratas, donde las políticas, como en el peor despotismo ilustrado, se hacen "para el pueblo pero sin el pueblo".

Esta versión "estándar" del llamado "déficit democrático" mezcla, con trazo a veces demasiado grueso y de forma confusa, numerosos elementos. Y lo hace, en muchas ocasiones, con un notable sesgo ideológico. Lo significativo en el caso de España es la ausencia histórica de un debate, no ya sobre los contenidos de ese déficit (en sí, discutibles), sino sobre el propio concepto. Con la salvedad de algunas quejas por parte de las comunidades autónomas por la manera en la que el Gobierno central ha ido recuperando por la vía de los hechos en Bruselas el control de algunas competencias que teóricamente había perdido por mor de la descentralización previamente pactada en su Constitución (Beltrán, 2012), el debate sobre el déficit democrático ha estado completamente ausente en España, hasta esta crisis.

En comparación con otros Estados miembros de la UE, piénsese en Alemania, ni el Tribunal Constitucional ni las Cortes Generales han mostrado hasta la fecha mucha voluntad de interrogarse acerca de hasta qué punto la integración europea tiene impacto alguno sobre la democracia que los españoles nos dimos en la Constitución de 1978. Que el Tribunal Constitucional no se haya erigido en un celoso vigilante de la integración europea no quiere decir, no obstante, que no se haya pronunciado sobre la cuestión. Hace ahora algo más de dos décadas, en su pronunciamiento de julio de 1992 sobre el Tratado de Maastricht, el Constitucional advirtió de que "las Cortes pueden ceder o atribuir el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, no disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar sus determinaciones". El Tribunal también aprovechaba la oportunidad para recordar al legislador que "ni el poder de revisión constitucional es una competencia cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su Título X, esto es, a través de los procedimientos y con las garantías allí establecidas y mediante la modificación expresa de su propio texto"[6], una advertencia que, a la luz de lo visto en estos últimos años, parece premonitoria. Una década después, esta preocupación fue retomada por el Consejo de Estado, que, bajo la Presidencia de Francisco Rubio Llorente, intentó, aunque sin mucho éxito, llamar la atención sobre el impacto que la integración europea tiene sobre nuestra convivencia democrática y la máxima norma, la Constitución, que rige dicha convivencia.

Son múltiples las preguntas democráticas que la integración europea ha suscitado y suscita respecto a las

estructuras políticas y constitucionales que organizan nuestra convivencia. Unas se refieren al equilibrio de poderes entre el ejecutivo, legislativo y judicial: ¿refuerza la integración europea al Gobierno en detrimento de las Cortes? Otras al reparto competencial entre diversos niveles de gobierno: ¿re-reparte la UE las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas respecto a lo fijado en la Constitución? Las hay también, y muy pertinentes, sobre el ejercicio de la soberanía democrática por parte de los españoles en relación a las políticas europeas: ¿puede aceptarse que la legislación europea prime sobre la nacional sin preguntarse por la calidad democrática de dicha legislación? También es posible interrogarse sobre la tutela de los derechos fundamentales de los españoles frente a posibles daños o menoscabos por parte de las políticas o instituciones europeas: ¿es el Tribunal Constitucional la última instancia protectora de los derechos de los españoles o lo es el Tribunal de Justicia de Luxemburgo?

Esas preguntas, que todas las democracias europeas se han venido formulando y debatiendo en la última década, han estado ausentes en el debate español sobre Europa. ¿El motivo? Que, por razones históricas, a los españoles les ha resultado imposible imaginar que su país pudiera ser menos democrático por ser miembro de la UE. En el imaginario colectivo, al haber unido tan íntimamente democratización y pertenencia a la UE, ser miembro de la UE ha hecho a España no solo más democrática, sino democrática. En otras palabras, dado que la visión convencional del "déficit democrático" en España sostenía que nuestro país era más democrático solo por el hecho de ser miembro de la UE, la percepción dominante habría sido

la contraria, es decir, la existencia de un "superávit democrático" derivado de la pertenencia a la UE.

3. LA CAÍDA DEL MITO EUROPEO

El consenso europeo existente en España ha sido doblemente sólido ya que se ha basado tanto en elementos racionales, piénsense en los indudables beneficios materiales que ha traído la adhesión, como en los emocionales, dado el elevado grado de identificación simbólica y afectiva de los españoles con la UE. Prueba de ello es el muy elevado apoyo que los españoles han concedido al proceso de integración europeo: especialmente en los años que siguieron a la introducción del euro, dicho apoyo se situó muy por encima de la media europea[7]. Esa solidez ha tenido, sin embargo, una consecuencia no-intencionada en la proliferación de un consenso acrítico y escasamente informado, a veces descrito peyorativamente como "unanimismo" (Powell, 2007).

España representa un caso ejemplar de lo que en los años setenta Leon Lindberg y Stuart Scheingold (1970) describieron como el "consenso permisivo" que dominó la integración europea durante sus primeras décadas: la extensión y profundidad de los beneficios económicos de la integración eran tales y beneficiaban a una capa tan amplia de la ciudadanía que carecía por completo de sentido preguntarse por el funcionamiento de la UE y menos aún inquirir sobre quién ganaba y quién perdía como resultado de las políticas europeas. Como señala la afortunada expresión anglosajona *"if it ain't broken, don't fix it"*

(si no está roto, no lo arregles), es decir, si, por una vez, el despotismo ilustrado era no solo verdaderamente ilustrado sino capaz de satisfacer aquello que Bentham describiera como "la felicidad del mayor número", ¿qué sentido tenía hablar de democracia en el ámbito europeo?

La consecuencia ha sido una despolitización prácticamente completa de todo lo relacionado con Europa. Una despolitización que ha llevado a ignorar los dos elementos constitutivos de la política: uno, que la política consiste tanto en la imposición de valores (Easton, 1965) como, dos, en la asignación de recursos a unos en detrimento de otros: "Quién se lleva qué, cuándo y cómo", en la definición de Lasswell (1958). No ha sido por tanto coincidencia, sino causa y efecto, que la crisis económica y el déficit democrático hayan venido de la mano. Para los españoles, esta crisis ha puesto de manifiesto estas dos dimensiones con singular crudeza: las políticas europeas no solo han generado ganadores y perdedores en función de la clase social, la edad o la ocupación, sino jerarquizado a los ciudadanos y a los Estados de la Unión en función de unas escalas de valores (ahorradores, deudores) no debatidas democráticamente ni compartidas por todos. Dada esta tan estrecha asociación entre desempeño económico y apoyo a la UE que observamos en España, y los muy bajos niveles de información y conocimiento que la opinión pública española tiene sobre el funcionamiento real de la UE, la caída tan radical del apoyo a la integración que hemos visto en estos últimos años tiene todo el sentido. Como señaló premonitoriamente Juan Díez Medrano en un estudio realizado antes de la crisis sobre el europeísmo de los españoles: "Si llegase a desaparecer la correlación

entre integración europea y aumento del bienestar es probable que el apoyo a la UE se esfumara rápidamente" (Díez Medrano, 2007: 230).

A lo largo y ancho de esta crisis, los ciudadanos han podido comprobar hasta qué punto las políticas europeas anticrisis han elegido y priorizado entre unos y otros sectores económicos, países y grupos sociales a la hora de introducir reformas, recortes o sanciones. Seis años después de haber comenzado la crisis, siguen existiendo discrepancias sobre qué originó la crisis y cómo deberemos salir de ella, pero difícilmente se podrá argumentar que las políticas anticrisis han sido neutrales entre la izquierda y la derecha o el Estado y el mercado.

La "politización" de la integración europea ha ido alcanzando uno tras otro a diversos Estados miembros de la UE. Primero, en los años noventa, a Dinamarca y Francia con motivo de los referendos de ratificación del Tratado de Maastricht celebrados en junio y septiembre de 1992, perdido uno y ganado otro en ambos casos por unas apuradísimas mayorías (50,8% y 51%, respectivamente). Después, a comienzos de la década pasada, a gran parte del resto de Europa con motivo del proceso de negociación y ratificación del fallido Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa, rechazado en referéndum por Francia y los Países Bajos en mayo y junio de 2005 por un 55 y 63% de los votos, respectivamente. Finalmente, la politización ha llegado al sur de Europa, incluyendo España, a raíz de la crisis del euro y la intervención de Grecia y Portugal, el rescate parcial de España y Chipre y, en un contexto diferente, las presiones ejercidas sobre Italia para cambiar de gobierno e

iniciar una serie de reformas estructurales de profundo calado[8].

Más allá de esta "politización" de la integración europea, que es irreversible y que, si nos fiamos de la experiencia de nuestros vecinos, tendrá consecuencias importantes sobre la manera de estructurar la política europea, la crisis también ha abierto un debate sobre la "soberanía democrática", es decir, sobre la capacidad de los españoles de decidir libremente acerca de su futuro. En el pasado, la pertenencia a la UE pudo ser concebida como un amplificador de la soberanía nacional, en el sentido de que los ciudadanos españoles, gracias a su integración en la UE, podían tomar decisiones más eficaces sobre su futuro. Hoy, la percepción dominante es que los márgenes de maniobra de los gobiernos nacionales, aun cuando nunca fueran excesivamente amplios, ni tampoco se pretendiera que, en un contexto de globalización e integración supranacional pudieran serlo, se han reducido más allá de lo aceptable desde el punto de vista democrático.

De izquierda a derecha, por primera vez en España, la cuestión sobre el limitado margen de maniobra de la política y su impacto sobre la democracia se ha suscitado con toda su intensidad. Como ha señalado el PSOE en el documento sobre Europa preparado para la Conferencia Política del 2013, "numerosos ciudadanos europeos sienten que las políticas y decisiones que afectan a sus vidas escapan los controles democráticos [...] instituciones como el BCE o el Eurogrupo, escasamente democráticas, imponen duras condiciones, para calmar a los mercados, mientras los gobiernos nacionales, democráticamente elegidos, no tienen alternativas y deben asumir las recetas

tecnocráticas emanadas desde Bruselas o Frankfurt" (PSOE, 2013).

Una reflexión no muy distinta a la planteada desde el otro lado del espectro político por Ana Palacio, la exministra de Asuntos Exteriores (2002-2004) que precisamente representó a España en la Convención constitucional europea celebrada en esos años: "Si el principio esencial de la democracia radica en la capacidad de los ciudadanos de guiar la dirección de las políticas públicas", escribía Ana Palacio, "hoy, a lo ancho de Europa, los ciudadanos se sienten impotentes [...] este fenómeno resulta particularmente acusado en el sur de Europa, anegado en la desazón de sus votantes que perciben carecer de influencia en Berlín, que es donde se toman las verdaderas decisiones" (Palacio, 2013).

Véase también la crítica formulada por Francisco Rubio Llorente (2013), expresidente del Consejo de Estado, en una tribuna de opinión en la que se interrogaba sobre cuál era el contenido de nuestra soberanía nacional cuando, en razón de las exigencias impuestas por nuestra pertenencia a la UE y el euro, "el gobernante democrático se ve o se cree obligado a prescindir de la voluntad del pueblo que gobierna". Como ha señalado el antiguo miembro italiano de la Comisión Ejecutiva del Banco Central Europeo (BCE), Lorenzo Bini Smaghi, las sociedades del sur de Europa han experimentado con toda crudeza que "sin confianza de los mercados, no hay soberanía" (Smaghi, 2014: 17).

Que esta preocupación no sea exclusiva de la derecha o la izquierda, sino compartida por ambas, tiene que ver con las recientes experiencias de gobierno de socialistas y

populares y, concretamente, con dos episodios concretos. El primero podría datarse el 9 de mayo de 2010, cuando el entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, forzado por las presiones de los mercados y sus colegas del Consejo Europeo, y decidido a toda costa a evitar lo que parecía la inevitable intervención exterior de España, se vio obligado a imponer un giro de 180 grados en sus políticas anticrisis y aceptar una serie de reformas estructurales de gran calado y consecuencias políticas y sociales (especialmente las relativas al mercado de trabajo y las pensiones).

Como sabemos, el desgaste provocado por esta decisión le costó el liderazgo del partido, que tuvo que ceder antes de concluir su mandato, así como una derrota electoral histórica al año siguiente. Tanto por el tono de los mensajes lanzados entonces por el presidente del Gobierno como por el contenido de las medidas adoptadas en las semanas siguientes, lo ocurrido en esa fecha resulta bastante aproximado a lo acontecido en 1981, cuando la presión de los mercados forzó a François Mitterrand a abandonar las políticas de izquierdas con las que había iniciado su mandato (aumento del salario mínimo, reducción de la jornada de trabajo, nacionalización de hasta 36 bancos e incremento del déficit público).

Los socialistas españoles, especialmente bajo los gobiernos de Felipe González, siempre han alardeado del hecho de que gracias a su pragmatismo y flexibilidad ideológica evitaron una debacle y humillación como la experimentada por los socialistas franceses en 1981. Ahora tienen que superar su propio 1981 e interrogarse colectivamente sobre las consecuencias para su visión de Europa de su debacle particular del 9 de mayo de 2010.

Con la diferencia de que mientras que en Francia el socialismo mantiene desde entonces un debate europeo muy vivo, aunque en ocasiones desgarrador, los socialistas españoles, todavía aturdidos por el *shock* que supuso el 9 de mayo, están apenas comenzado la discusión sobre lo sucedido entonces y sobre sus implicaciones ideológicas y prácticas (López Aguilar, 2013).

Algo parecido parece pasarle al Partido Popular, también perplejo al constatar hasta qué punto una Europa con la que antes de junio de 2012 podía sentirse sumamente cómoda se ha llegado a convertir en algunos momentos en una pesadilla política y electoral. Mientras que los socialistas se han visto obligados siempre a enmarcar sus políticas pro-mercado dentro de una narrativa europeísta (recuperar en Europa lo perdido en casa para hacer frente mejor a la globalización), Rajoy afirmó en numerosas ocasiones al comienzo de su mandato que su gobierno no hacía las reformas por imposición exterior, sino porque creía sinceramente en que eran buenas para España, lo que le llevaba a presentar a la UE como un facilitador y acompañante más que como un corsé.

Esa imagen de la UE como aliada estratégica se resquebrajó en menos de seis meses. Primero con el anuncio en marzo de 2012 de un objetivo de déficit del 5,8% (1,4 puntos superior al indicado por la Comisión Europea), una decisión tomada unilateralmente y sin consultar con las autoridades de Bruselas que tuvo que ser rectificada a toda prisa. Luego, con decisiones como la subida del IVA al 21%, no ya impopulares, sino con las cuales el Gobierno estaba en manifiesto y público desacuerdo, antes y

después de ganar las elecciones (recuérdese al presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, entonces líder de la oposición, recogiendo firmas contra dicha subida). Así, tras algunos meses experimentando fricciones con la UE en torno a los objetivos de déficit y sufriendo un considerable desgaste al verse obligado a anunciar improvisadamente nuevos recortes en el gasto público que subvertían una tras otra las promesas realizadas durante la campaña electoral, Rajoy también acabó encontrando su 9 de mayo de 2010 particular. En el caso de Rajoy, su pérdida de la inocencia europea vino, tras ser sometido a una presión extrema por los mercados de deuda, que elevaron la prima de riesgo de España desde los 320 puntos en los que se encontraba cuando tomó posesión a los 638 puntos en julio de 2012, obligándole a solicitar un rescate de hasta 100.000 millones para tapar el agujero financiero producido por la crisis bancaria generada por la insolvencia de Bankia[9].

En sí, el rescate era una buena noticia, pues permitía recapitalizar el sistema bancario español en unas muy buenas condiciones crediticias, pero vino acompañado de dos muletas sumamente debilitantes desde el punto de vista político. Una, la firma de un acuerdo de condicionalidad (*Memorandum of Understanding*, MoU) muy estricto en el que se ponía el sistema financiero español bajo supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI), el BCE y la Comisión Europea, la llamada "Troika" (Comisión Europea, BCE, FMI, 2012). Dos, la negativa de Alemania a permitir la recapitalización directa de los bancos españoles con ayudas europeas supondría que el Gobierno de Rajoy tendría que incluir y contabilizar los préstamos

como déficit público, añadiendo así más deuda al maltrecho sector público español y al nerviosismo de los mercados, que penalizarían aún más la prima de riesgo de España ante el acrecentamiento del riesgo de insolvencia.

Al igual que Zapatero en 2010, el 10 junio de 2012 el gobierno de Rajoy perdió la autonomía restante para conducir la salida de la crisis, quedando en manos del Eurogrupo, la Comisión Europea, el BCE y el FMI. "Los españoles no podemos elegir, no tenemos esa libertad", confesaría Rajoy en el Congreso (Maravall, 2013: 169). Son dos, pues, los gobiernos que, independientemente de su color político, preferencias ideológicas y responsabilidad en la gestión de la crisis, han intentado aplicar sus propias recetas para salir de la crisis pero se han visto obligados a rectificar. Gobiernos que, de facto, no han gobernado con los programas para los que fueron elegidos; esa es la realidad, no solo de España, sino del contexto europeo actual. Por tanto, al igual que durante los primeros 25 años de integración europea, identidad nacional e identidad europea se han manifestado como las dos caras de una misma moneda, en los últimos cinco años se ha ido abriendo paso progresivamente un déficit de soberanía que no se puede obviar.

NOTAS

1. Véase, del autor: "Europa salva al euro pero pierde a sus ciudadanos", *El País*, 10 de marzo de 2013, pp. 1-3.
2. La media de participación en los seis comicios europeos que se han celebrado hasta la fecha en nuestro país es de 55,9% (la de las elecciones generales es del 67%), pero en las dos últimas citas —2004 y 2009— la participación se situó, incluso, por debajo del 50% (45,1% y 44,9%, respectivamente).

3. Véase el Informe Birkelbach, "Los aspectos políticos e institucionales de la adhesión o de la asociación a la Comunidad", Parlamento Europeo, 15 de enero de 1962. También el Memorando Saragat al Consejo de Ministros de la CEE, mayo de 1962.
4. "Anguita logra que IU apruebe la abstención sobre la Unión Europea", *El País*, 28 de septiembre de 1992.
5. "United We Stand: Eight European Leaders are as one with President Bush", *Wall Street Journal*, 30 de enero de 2003.
6. Véase: "La recepción en la Constitución del proceso de construcción europea", *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, Consejo de Estado, nº E 1/2005, 16 de febrero de 2006, pp. 40-127, donde se sugiere introducir una "cláusula de integración" en la Constitución española y un Título específico que regule expresamente la participación de España en la integración europea. Véase también el Dictamen 2544/2004 del Consejo de Estado y Declaración 1/2004 sobre el Tratado por el que se establece la Constitución Europea.
7. Según los datos del Eurobarómetro, en mayo de 1996, el apoyo a la integración europea era, en España, solo un punto superior a la media europea (49% frente a 48%, respectivamente). Una década después, en mayo de 2006, el apoyo medio en la UE era de 55% y en España de 72%, 17 puntos superior.
8. Irlanda, aunque intervenida y, en cierto sentido, sureña, es una excepción, pues la politización del proceso de integración ya se había producido con anterioridad a la crisis del euro, con motivo del proceso de ratificación en referéndum del Tratado de Lisboa.
9. "Evolución de la prima de riesgo española", *El País*, 1 de abril de 2014.

CAPÍTULO 2

LOS PECADOS DE EUROPA

En el capítulo anterior vimos cómo los dos gobiernos que han gobernado durante la crisis perdieron su capacidad para decidir autónomamente: uno el 9 de mayo de 2010, el otro el 10 de junio de 2012. Desde el punto de vista de los procedimientos, la soberanía democrática de los españoles se ha visto sustancialmente reducida: por su especial situación de debilidad y vulnerabilidad, el *demos* (el pueblo) ha carecido del *cratos* (poder), debiendo aceptar ambos gobiernos decisiones tomadas en el contexto europeo aunque no se concordara con ellas. Lamentablemente, como analizaré a continuación en más detalle, la subversión de los procedimientos democráticos nacionales no ha venido acompañada de la instauración de procedimientos democráticos equivalentes en el ámbito europeo. Y tampoco ha podido ser compensada por unos resultados económicos que hubieran, al menos, cubierto parcialmente ese déficit de legitimidad.

1. LA PISTOLA HUMEANTE

El 26 de julio de 2012, con las primas de riesgo de España e Italia desbocadas en los mercados de deuda, el presidente del BCE, el italiano Mario Draghi, deslizó las siguientes palabras en una conferencia que pronunciaba en Londres: "El BCE hará todo lo necesario para sostener el euro. Y, créanme, eso será suficiente"[1]. Inmediatamente después, la bolsa española registró su mayor subida en dos años y el precio del bono español a diez años cayó del 7,38% al 6,93%, lo que representaba una caída de 45 puntos básicos.

A partir de entonces, pese a las turbulencias políticas y el empeoramiento de los ya de por sí malos resultados económicos de la zona euro, las primas de riesgo de España e Italia comenzaron a caer sostenidamente hasta que el viernes 4 de abril de 2014, la prima de riesgo de España, que había alcanzado los 638 puntos, bajó hasta 159 puntos. Esa es exactamente la cifra que alcanzara en mayo de 2010, cuando José Luis Rodríguez Zapatero, abrumado por la presión de los mercados, sus colegas europeos y el mismo Barack Obama, que le llamó por teléfono para interesarse por las medidas que iba a tomar, se vio obligado a poner en marcha la impopular batería de recortes en el gasto público y reformas que llevarían a su gobierno a perder las elecciones generales de octubre de 2012[2].

Que, al decir unánime de todos los observadores, bastaran esas 15 palabras para salvar al euro, explica todo lo acontecido en Europa desde el comienzo de la crisis. Máxime cuando esas 15 palabras no venían acompañadas de ninguna promesa de reforma en los tratados europeos,

ni exigieran que los gobiernos de la UE aprobaran un cambio en el estatuto o mandato del BCE, ni tampoco que estos suscribieran, como habían hecho antes, compromisos de reformar sus Constituciones nacionales o fueran impelidos a negociar y firmar tratados ad hoc alguno. Todo lo que, al parecer, esperaban los mercados era una cosa tan sencilla y de tan sentido común como que un banco central mostrara públicamente su compromiso irreversible de defender su moneda a toda costa.

Frente a las críticas a los mercados de deuda, demonizados como especuladores que buscaban el máximo beneficio en un corto plazo de tiempo sin pensar en las consecuencias de sus acciones (¿qué otra cosa son?), la realidad es que estos estaban actuando de forma racional, interpretando correctamente las dudas de los principales países acreedores, especialmente Alemania, sobre si defender al euro hasta sus últimas consecuencias, lo que incluía mantener a Grecia en el euro y, tan importante o más, evitar el colapso financiero de España e Italia. Esas decisiones (no dejar caer a Grecia y sostener a España y a Italia) se tomaron en el Consejo Europeo de junio de 2012, cuando la presión combinada de François Hollande, Mario Monti y Mariano Rajoy logró un giro en la política de Alemania, abriendo así el paso para las declaraciones posteriores de Draghi.

Hasta entonces, la canciller Merkel había asumido como propios dos supuestos que generaron una enorme incertidumbre en los mercados. El primero, que había un límite a los esfuerzos para mantener a Grecia dentro del euro, es decir, que dicho país podría salir del euro, rompiéndose así el principio clave de que el euro, como

establecen los Tratados, es la moneda de los miembros de la Unión, y creándose un peligrosísimo precedente para otros países. El segundo, que las elevadas primas de riesgo que España e Italia se veían obligadas pagar a los compradores de deuda en relación al bono alemán, aunque fueran muy superiores a las que pagaban esos mismos países antes de entrar en el euro y, en ese momento, en comparación a economías de países en vías de desarrollo, se explicaban únicamente en razón de la pérdida de competitividad y ausencia de reformas estructurales en dichos países, no en función de ningún tipo de incertidumbre sobre el euro y su futuro.

Esa visión cambió en pocos en días y el resultado fue un vuelco completo. Menos de un año antes, el 30 de octubre de 2011, el anuncio del primer ministro griego Yorgos Papandreu de que quería someter a referéndum el acuerdo entre Grecia y el Eurogrupo sobre un segundo rescate, valorado en 130.000 millones de euros, generó una incertidumbre tal en los mercados que algunos indicadores de riesgo se situaron en niveles superiores a los que siguieron en 2001 a los atentados del 11-S contra las Torres Gemelas[3].

Las presiones de gobiernos y mercados llevaron a Papandreu no solo a renunciar a su plan, sino a dimitir, abriendo el paso a un periodo de gran inestabilidad política en Grecia. Pero después del cambio de política efectuado por Merkel y del anuncio de Draghi en julio de 2012, la caída de Mario Monti en enero de 2013 y el auge del populista Beppe Grillo y su movimiento 5 Estrellas en Italia dejaron de generar incertidumbre en los mercados, como si a estos, al ver el euro a salvo, hubiera dejado de importarles la política interna en los países deudores. Y

ello pese a que el deterioro de la situación económica era evidente, por ejemplo, en el caso concreto de España, cuya prima de riesgo descendía a la par que la deuda pública se aproximaba al 100 por cien del PIB, el déficit público seguía instalado en umbrales superiores al 6%, el empleo no mejoraba y el crecimiento seguía siendo nulo o extremadamente débil.

Parece pues evidente que la combinación de falta de visión política y unas políticas económicas erróneas han agravado la crisis de forma extraordinaria. En esos casi cuatro años de políticas de austeridad, España ha visto subir el desempleo desde el 8,9% de la población activa en 2007 hasta el 27,16% de la población activa en 2013 (alcanzando el 56,1% entre los jóvenes), lo que suponía nada menos que la existencia de 6.202.700 personas que deseaban trabajar y no lo podía hacer. En términos de paro registrado, de los 2.300.975 parados contabilizados en marzo de 2008, coincidiendo con el comienzo del segundo mandato de José Luis Rodríguez Zapatero, España llegó a los 5.035.243 en marzo de 2013: por tanto, la crisis ha mandado a las oficinas de empleo a nada menos que a 2.734.268 personas. Eso ha supuesto que el número de afiliados a la Seguridad Social, que al comienzo de la crisis estaba situado en 19 millones, bajara hasta niveles del año 2002.

La profundidad de la crisis en España se explica con una comparación tan simple como reveladora. De toda la eurozona, el nivel de devastación laboral solo ha sido equivalente en Grecia, un país que, como España, entró en la crisis con una tasa de paro del 8,3% en 2007 (España 8,9%), y llegó al 27% en 2013 (con una tasa de desempleo de 62,9% entre los jóvenes)[4].

Igual de profunda ha sido la crisis en términos de crecimiento: desde que comenzara, la economía española ha decrecido en un 6%, lo que supone no solo un aumento de las diferencias de renta dentro de la UE (en ese mismo periodo Alemania ha crecido un 4,2%), sino que España haya perdido 14 años de convergencia, situándose su renta relativa a la UE en los niveles que tenía en 1998, justo en la antesala de la creación de la zona euro. La profundidad de este fenómeno de divergencia es aún mayor en el caso de las otras economías periféricas: entre 2007 y 2013, Grecia perdió un 23,3% de su PIB, Italia un 8,6, Portugal un 7,1 e Irlanda un 7 (Tsoukalis, 2014).

El contraste entre EE UU y la zona euro es meridiano: aunque la crisis se originara al otro lado del Atlántico, mientras que en estos seis años el PIB de la UE cayó en un 1%, el de EE UU creció un 5,6: claramente, algo se ha hecho tarde, mal, o tarde y mal en el ámbito de la UE. ¿Nos hubiéramos podido ahorrar todo este sufrimiento? ¿Hubiera podido evitarse? Que nos formulemos estas preguntas, y que no podamos exigir cuentas en caso de respuesta afirmativa, explica por qué hablamos de un malestar, incluso de un daño, democrático a lo largo de esta crisis asociado a nuestra pertenencia a la UE[5].

2. EL SUR, CULPABLE

La crisis no se originó en la UE ni tiene como causa fundamental el excesivo endeudamiento de los Estados sino que su origen se sitúa de los mercados financieros y en los desequilibrios financieros globales entre crédito público

y privado (Bibow, 2012; Ontiveros y Escolar, 2013). La imprudencia de muchos operadores, combinada con la laxitud regulatoria y una insuficiente supervisión, propició asumir una serie de riesgos que a la postre se demostraron fatales para el sector financiero en su conjunto, obligando a los Estados a intervenir con recursos públicos para salvar el sector, generando así lo que economistas como Richard Koo (2011) han definido como una "recesión de balance". Como señaló el inversor estadounidense Warren Buffet, mientras George W. Bush buscaba en vano las armas de destrucción masiva en Irak, resulta que las verdaderas armas de destrucción eran financieras, y estaban enterradas en los jardines de las casas de los estadounidenses, en forma de hipotecas basura o *subprime* (Buffet, 2003: 15).

En una primera fase, la inestabilidad derivada del sobredimensionamiento y sobreendeudamiento del sector financiero afectó a los no-miembros de la eurozona (fundamentalmente a EE UU y al Reino Unido, pero también a Hungría o a Islandia), cuyos gobiernos tuvieron que intervenir con recursos públicos para evitar el colapso de bancos y aseguradoras. Posteriormente, la crisis financiera se transmitió a los miembros de la eurozona. En Europa, la crisis prendió a través del sobreendeudamiento público (Grecia en una primera fase, posteriormente, Portugal e Italia) y el privado (Irlanda al comienzo, luego España y Chipre), obligando a los Estados miembros a, según cifras proporcionadas por el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, conceder garantías a los bancos por valor de nada menos que 4,5 billones de euros, equivalentes a un 37% del PIB de la UE (Barroso, 2013: 6).

Pese a los elementos comunes, la crisis ha afectado de forma diferente a los países que tenían una moneda propia (EE UU, Reino Unido, Japón) que a aquellos que, como los miembros de la eurozona, tienen una moneda e instituciones de gobernanza económica comunes pero incompletas (De Grauwe, 2011). En la eurozona, las instituciones de gobernanza económica de la UE no han sido lo suficientemente eficaces ni firmes a la hora de prevenir la acumulación de la serie de desequilibrios fiscales y de competitividad que la dejarían en una posición de suma vulnerabilidad ante una crisis financiera. Lo primero se puso de manifiesto en la década posterior al lanzamiento del euro, cuando la mayoría de los miembros de la eurozona, desde Alemania hasta Grecia, pudieron incumplir impunemente las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) relativas a los déficit públicos. Lo segundo, mientras el exceso de dinero barato provocado por una política monetaria demasiado laxa generaba una enorme burbuja en el sector financiero y desencadenaba una aguda pérdida de competitividad en los países del sur de Europa (Scharpf, 2011: 16-17; Tsoukalis, 2014: 30-33).

Pese a los indicadores de riesgo que se acumulaban (déficits comerciales, expansión incontrolada del endeudamiento privado y pérdida de competitividad), no se adoptaron medidas, ni el ámbito nacional ni en el europeo. Posteriormente, una vez declarada la crisis, los Estados no actuaron con la suficiente eficacia ni rapidez para tomar las medidas adecuadas que permitieran a los Estados miembros salir de ella. Es más, el modo en el que se han gestionado muchas decisiones (desde las quitas de deuda en el caso de Grecia o la imposición de un gravamen

a los ahorradores en Chipre) han sembrado la desconfianza entre los mercados financieros, que llegaron a cuestionar la supervivencia de la moneda común, agravando la crisis hasta extremos insoportables (Artamendi, 2014; Pickford, Steinberg y Otero-Iglesias, 2014; Smaghi, 2014).

La incapacidad de actuar de la UE ha tenido dos componentes. El primero ha sido de carácter técnico, pues al comienzo de la crisis la UE carecía de los instrumentos adecuados para tratar con ella: ni disponía de cortafuegos que pudieran evitar que las deudas del sector privado saltaran al público y viceversa ni tenía a su alcance mecanismos que le permitieran intervenir en los mercados de deuda y aliviar la presión sobre las finanzas de los Estados miembros. El Tratado de Lisboa, en cuya redacción (primero como fallido Tratado Constitucional) los líderes europeos emplearon casi una década, no contenía elementos novedosos en lo relativo a la unión monetaria. Así, pese a las conocidas deficiencias teóricas, técnicas y legales que la gestión de la eurozona acumulaba, la crisis sorprendió a las instituciones europeas sin instrumentos válidos para evitar que las deudas del sector público saltaran al privado y viceversa.

El segundo elemento que ha agravado la crisis ha sido de carácter político, incluso moral, al manifestarse una discrepancia fundamental entre países acreedores y deudores respecto a los orígenes de la crisis y, por tanto, las medidas a adoptar para superarla. Mientras que para los acreedores, la responsabilidad de la crisis recaería sobre los deudores, que habrían de hacer frente a las consecuencias de vivir por encima de sus posibilidades

emprendiendo una senda caracterizada por la austeridad y las reformas estructurales, para los deudores, la responsabilidad debería ser compartida por los acreedores, que irresponsablemente inundaron con su excedente de liquidez las economías de sus vecinos (Matthijs, 2014: 105).

Destaca como paradigma de esa lectura de la crisis el discurso de la canciller Merkel pronunciado en un mitin en Mesched, en el suroeste de Alemania, en mayo de 2011, en uno de los momentos álgidos de la crisis, donde la canciller dijo: "No podemos tener una moneda común mientras unos tengan tantas vacaciones y otros tan pocas o mientras en Grecia, España y Portugal la gente se jubile mucho antes que en Alemania"[6]. Ello pese a que los datos de la OCDE situaran la edad media efectiva de jubilación en España en 62,8 años frente a los 61,5 en Alemania, o las horas trabajadas en España en 1.653 frente a las 1.389 de los alemanes[7].

Pero ese relato no está soportado por lo datos. España muestra con toda claridad que el incumplimiento de los criterios de deuda y déficit establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no puede haber sido el factor desencadenante de la crisis. Al comienzo de la crisis, España tenía un superávit en sus cuentas públicas del 2% del PIB, frente al de Alemania, que era de 0,2%, y una deuda pública del 36,3%, casi la mitad de la de Alemania, que se situaba en el 65,2%. Los datos muestran que España cumplió con el objetivo de déficit del 3% todos los años entre 1999 y 2007. Mientras, de esos nueve años, Alemania solo cumplió con el criterio de déficit en cuatro y solo uno (2001) el de deuda sobre PIB.

Los únicos países de la eurozona que cumplieron los dos criterios de déficit y deuda durante todos los años entre 1999 y 2007 fueron, junto con España, Irlanda, Finlandia, Luxemburgo y Bélgica (Eurostat, 2014). ¿No hay nada extraño en que países con déficits y deudas extremadamente saneadas, incluso, como España, con superávit en sus cuentas públicas y una deuda sobre el PIB muy inferior a la media de la eurozona (situada en 66,4% en 2007), hayan acabado en el rescate o intervención parcial vía la asunción de las deudas del sector bancario (de forma completa en el caso irlandés, parcial en el caso español), mientras que países como Alemania o Francia, que no han cumplido con esos criterios, estén en una situación completamente distinta? Si, como se sostiene comúnmente, es la irresponsabilidad fiscal del sur de Europa la que ha generado la crisis, ¿cómo se explica que EE UU haya dedicado más de un billón de dólares a rescatar su sistema financiero, el Reino Unido más de 700.000 y que Alemania haya ofrecido a su banca garantías por valor del 16% de su PIB, es decir, unos 480.000 millones de euros? (Comisión Europea, 2012b: 9).

Por todo ello, sorprende todavía sobremanera que, como ha señalado Ignacio Sánchez-Cuenca (2014), pese a la dimensión financiera internacional de la crisis, con manifestaciones muy similares en países muy distintos, desde Turquía a EE UU pasando por Países Bajos, España o Japón, en forma de excesos de crédito y acumulación de desequilibrios en las balanzas comerciales, en Europa se haya practicado con tanta perseverancia el juego de echar la culpa al Sur, y en España se haya aceptado con tanta naturalidad este juego autoflagelatorio.

3. DEMASIADO POCO, DEMASIADO TARDE

Parece hoy evidente que las políticas de austeridad no han estado motivadas en un diagnóstico certero, y menos compartido, sobre los orígenes de la crisis, sino en la combinación de un conjunto de prejuicios de carácter moral y una lectura errónea del origen de la crisis en el endeudamiento del sur de Europa. Y, para colmo, tampoco han sido eficaces. Esto plantea un problema de legitimidad democrática pues una dimensión esencial de la democracia, como la formulara Lincoln, es que la democracia es el gobierno "para el pueblo", es decir, en su beneficio. Las democracias se legitiman por los procedimientos, por cómo hacen las cosas, pero también, como todos los demás sistemas políticos, por los resultados. Sin unos resultados positivos en cuanto al crecimiento y el empleo, la democracia perderá progresivamente legitimidad, pudiendo, como hemos visto en otras épocas de la historia, degradarse o colapsarse. Piénsese, por ejemplo, en cómo las democracias europeas de los años treinta, incapaces de solventar la crisis que siguió a la caída de la bolsa de 1929, sucumbieron a los extremismos, bien en forma de fascismos, populismos o revoluciones de inspiración comunista. Desgraciadamente, en muchos países, aquellos que más rápido trajeron el crecimiento y el empleo, junto con el orden público, acabaron con la democracia y lograron la adhesión de la ciudadanía, aunque fuera a cambio de instaurar un totalitarismo nazi, fascista o comunista.

En muchas instancias de nuestra vida, el despotismo ilustrado clásico ("todo para el pueblo pero sin el

pueblo") ha evolucionado hacia un modo de gobierno tecnocrático o, si se quiere, por describirlo de forma más neutral, expertocrático. La complejidad de la mayoría de las políticas públicas de las que depende nuestro bienestar (desde la política monetaria a la fitosanitaria) hace que muchas decisiones tengan que ser sustraídas del ámbito clásico de la política democrática y que, por tanto, no puedan ser dilucidadas por el método clásico de la votación por mayoría a cargo representes electos en torno a líneas ideológicas clásicas (izquierda-derecha). Pero a cambio de aceptar que instituciones clave para el bienestar de la ciudadanía como los bancos centrales o las agencias del medicamento necesiten aislarse del juego de las mayorías y la alternancia democrática, esperamos que dichas instituciones sean eficaces en la consecución de los fines que la sociedad les ha asignado.

Es ahí donde se abre un flanco importante para la crítica democrática a la UE pues si los Estados miembros han renunciado a la capacidad de conducir autónomamente la política monetaria y fiscal en el ámbito nacional lo han hecho solo y exclusivamente en tanto en cuanto esperaban que los beneficios de dicha cesión superaran a los costes y, por tanto, que se tradujera en políticas de empleo y crecimiento eficaces, lo que no ha sido el caso. El despotismo ilustrado fue, en su momento, una opción superior a las monarquías corruptas. Pero una tecnocracia incompetente que no produce resultados no supone un avance frente a una democracia que tampoco lo hace. Eso ha llevado a describir el principal déficit de esta crisis como un "déficit ejecutivo" (Innerarity, 2014), es decir, como una situación caracterizada, antes que por la

falta de legitimidad de los procedimientos, por la incapacidad de los gobiernos de resolver los problemas.

Imaginemos que la economía estadounidense se tambaleara por la crisis en una ciudad como Boston, cuyo PIB también representa el 2,5% de la economía de EE UU, lo mismo que Grecia para la UE. Seguramente pensaríamos que una de las tres cosas habían ocurrido: uno, que los arquitectos del edificio habrían cometido algún error de diseño; dos, que los bomberos no habrían llegado a tiempo o hubieran empleado los medios inadecuados; tres, que algún pirómano hubiera desencadenado el incendio o lo hubiera agravado a posteriori.

Las tres cosas han ocurrido en Europa. La crisis ha demostrado que el euro tenía un problema de diseño. Se diseñó para el buen tiempo, dejando para más adelante los mecanismos que permitieran gobernarlo con mal tiempo. De hecho, obsesionados con hacer aceptable el euro a la opinión pública alemana, ya considerablemente escamada por el impacto de la unificación monetaria entre las dos Alemanias, el euro no solo carecía de las instituciones y políticas que le permitieran hacer frente a una crisis como la que se produjo en 2008 tras la quiebra de Lehman Brothers, sino que sus diseñadores introdujeron unas limitaciones legales y estatutarias específicamente dedicadas a dificultar que, llegado el momento de la insolvencia de algún miembro de la eurozona, el BCE y el resto de Estados les pudieran ayudar[8].

Por tanto, en lugar de construir un sistema con cortafuegos entre el sector privado y el público, los arquitectos del euro construyeron un sistema de compartimentos estancos entre Estados con el fin de impedir que las

deudas de unos miembros saltaran a otros y que el BCE pudiera intervenir comprando deuda para financiarles. De esa manera, en lugar de un sistema contra incendios como el estadounidense, donde las deudas del estado de California no se llevan por delante el sistema financiero de este estado y viceversa, los europeos construyeron un sistema caracterizado por, como probaría con especial virulencia el caso español, la existencia de un "vínculo tóxico" entre las deudas del sector público y el privado. En consecuencia, los bomberos carecían de los instrumentos adecuados y, lo que es peor, aún, durante un tiempo decisivo, de la voluntad de emplearlos.

La confluencia de ambas carencias, técnicas y políticas, ha llevado a la UE a adoptar un patrón de toma de decisiones caracterizado por el "demasiado poco", "demasiado tarde" y "demasiado divididos". Entre 2010 y 2012, la UE se instaló en un sistema de crisis permanente en el que las decisiones solo se tomaban ante la visión del abismo debajo de los pies. Los problemas de gobernanza y de diseño de la eurozona, que han impedido o ralentizado la solución de la crisis, han terminado por convertir la crisis económica en una crisis política e institucional. El efecto sobre la UE de esta mala o insuficiente gobernanza ha sido doble: por un lado, los fallos de diseño han acentuado la crisis, haciéndola más profunda y extensa que la que sufren los países fuera de la zona euro. Por otro, los fallos de gobernanza han hecho difícil tomar las decisiones que se necesitan, provocando que la salida de la crisis sea más larga y costosa.

Es la lentitud en la reacción y las asimetrías en el reparto de las cargas derivadas de los ajustes las que han

provocado una gran desafección, tanto con la política nacional como con la europea pues la ciudadanía ha asociado los recortes en el gasto público, la contracción de la actividad económica y el desempleo a la necesidad de paliar con recursos públicos una crisis originada en un sector financiero que al hacerse "demasiado grande para caer" ha trasladado sus externalidades a los ciudadanos y contribuyentes, subvirtiendo por completo la lógica de riesgo moral que debe dominar la actividad del sector privado y de la economía de mercado. Los fallos en la regulación del sector junto con la dificultad de exigir responsabilidades a supervisores, reguladores y regulados, así como las resistencias a reforzar la regulación que evite futuras crisis, han puesto en cuestión la capacidad de las democracias de supervisar y controlar adecuadamente el sector financiero. De ahí que hayan surgido de nuevo los debates, tanto en EE UU como en Europa, sobre la desigualdad, la redistribución, el papel del Estado, la globalización (Círculo Cívico de Opinión, 2013). Pero mientras que en EE UU, origen de la crisis, se está saliendo de ella, la UE sigue atascada en el barro, con un crecimiento muy débil, elevadas tasas de paro, divisiones políticas y una gran desafección hacia la política, nacional y europea, en un gran número de países que alimenta el fenómeno del populismo antieuropeo.

NOTAS

1. "En el marco de nuestro mandato, el BCE está dispuesto a hacer todo lo que sea necesario para sostener el euro. Y, créanme, eso será suficiente […] En la medida en que el tamaño de estas primas de riesgos dificulte el funcionamiento del canal de transmisión de la política monetaria, [estas primas]

entran en los límites de nuestro mandato." Discurso pronunciado por Mario Draghi, presidente del BCE, el 26 de julio de 2012 en Londres. Para una transcripción completa del discurso, véase https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html

2. Para ver la evolución de la prima de riesgo en España, puede consultarse http://www.datosmacro.com/prima-riesgo/espana-; también "Evolución de la prima de riesgo española", *El País*, 1 de abril de 2014, en http://elpais.com/elpais/2014/04/01/media/1396377862_841848.html
3. Uno de los indicadores de riesgo que reflejaron esa diferencia es el elaborado por Economic Policy Uncertainty, en http://policyuncertainty.com/europe_monthly.html
4. Los datos proceden de Eurostat y son recogidos en "La economía europea: crecimiento y empleo", *El País*, 5 de abril de 2014, en http://elpais.com/elpais/2014/04/04/media/1396609595_489231.html
5. Alejandro Bolaños: "La renta española desanda 14 años", *El País*, 13 de diciembre de 2013, en http://economia.elpais.com/economia/2013/12/12/actualidad/1386880494_573841.html
6. Judy Dempsey: "Merkel Criticizes Welfare Systems in Southern Europe", *NYT*, 20 de mayo de 2011, en http://www.nytimes.com/2011/05/21/world/europe/21iht-merkel.html?pagewanted=all&_r=0
7. J. González y J. A. Navas: "Los españoles trabajan más, cobran menos y se jubilan más tarde que los alemanes", *El Mundo*, 18 de mayo de 2011, en http://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/18/economia/1305732616.html
8. Es el caso de los artículos 123.1 y 125.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que prohíben expresamente al BCE respaldar las deudas de los Estados miembros.

CAPÍTULO 3

DEL GOBIERNO TECNOCRÁTICO DE LA UNIÓN

Algo se hizo muy mal en Europa para que por las costuras de una economía como la griega, que nunca representó más del 2,5% del PIB de la eurozona, el euro estuviera a punto de caer (piénsese que la economía de Alemania es diez veces la de Grecia). La eficacia ha sufrido, pero también la democracia, víctima de unos procedimientos de gobierno oscuros y sesgados que han agravado la brecha entre la ciudadanía y el proyecto europeo. Por tanto, las cosas no se han hecho mal solo desde el punto de vista de los resultados, sino, también, de los procedimientos. El más preocupante ha sido la suspensión temporal de la política para dejar paso a soluciones de gobierno tecnocrático: si en el pasado los periodos de turbulencia e inestabilidad llevaban a las democracias a buscar "un hombre fuerte" que impusiera el orden y la disciplina por encima de las luchas de partido, en nuestras sociedades complejas e interdependientes, ese papel parece haber sido asumido ahora por el "técnico", generalmente

un economista (supuestamente) independiente con profundos vínculos con el sector privado y/o institucionales internacionales.

1. DEMOCRACIA POR TECNOCRACIA

Como se ha dicho, las complejidades institucionales y políticas de la UE han llevado a un patrón decisorio caracterizado por el "demasiado poco, demasiado tarde". A la desafección por la falta de resultados de las políticas europeas y la consiguiente prolongación de la crisis, se ha sumado una deslegitimación adicional. Para sorpresa de propios y extraños, esta crisis, en lugar de servir para avanzar en la corrección del déficit democrático que la UE ya arrastraba de antemano, ha tenido como consecuencia la colonización de la política nacional por la tecnocracia europea. Los casos de Grecia e Italia, con los gobiernos "técnicos" de Mario Monti, un excomisario europeo sin adscripción política formal, y Lucas Papademos, que había sido gobernador del Banco Central de Grecia y vicepresidente del BCE, son particularmente reveladores de cómo la crisis requirió, en su momento álgido, la instauración de algo que podríamos denominar como "un Estado de excepción tecnocrático". Este "Estado de excepción tecnocrático" se ha caracterizado por cuatro elementos.

El primero ha sido el de dotar a los gobiernos de una orientación supuestamente técnica independiente de su color político a la hora de conducir una política económica. En algunos casos, esta suspensión temporal de la

política de partidos ha llevado a la creación o llamada a formación de gobiernos de unidad nacional con carácter supuestamente experto y no político. En otros, dado que solo ha existido una política económica posible, la combinación de austeridad presupuestaria más reformas estructurales en los mercados laborales y los sistemas de bienestar ha llevado a los gobiernos a buscar técnicos, muchas veces economistas ajenos a la política y cercanos al mundo académico o al sector privado, que pudieran aplicar esas recetas económicas en sintonía con las instituciones europeas y los mercados financieros, saltando por encima de la política de partidos o el juego parlamentario tradicional.

Con ello se daba por hecho que la crisis actual solo podía ser superada dejando atrás la política de partido y los intereses partidistas. Los políticos tradicionales, se ha concluido, no están capacitados para llevar a buen puerto políticas necesarias pero impopulares, como las políticas de austeridad. Precisamente porque están sometidos al ciclo electoral, los políticos tenderán a retrasar las medidas de ajuste hasta que la presión de los mercados se las imponga. Pero para entonces, esas medidas no solo serán ineficaces o exigirán ajustes más severos de los necesarios si se hubiera actuado a tiempo, lo que en el último extremo deteriorará la confianza de la ciudadanía en la política y hará que las reformas no sean sostenibles en el tiempo. En esta lectura típicamente tecnócrata (Smaghi, 2014: 8), los políticos aparecen como los responsables de generar un círculo vicioso: apartarlos temporalmente del poder para restaurar el círculo virtuoso reformas-crecimiento y relegitimar el sistema político es el corolario lógico.

Pero además de sesgada y peligrosa, esta lectura lleva al absurdo de obviar que, precisamente, esta crisis tiene que ver con la fijación de los límites entre Estado y mercado, cuestión que no puede ser dilucidada técnicamente, sino como resultado de una competición política que tenga lugar delante de una ciudadanía libre e informada. Pese a la insistencia de los tecnócratas, las políticas anticrisis que se han adoptado hasta la fecha, comúnmente descritas como "políticas de austeridad", distan mucho de ser neutrales ideológicamente. Las recomendaciones de la Troika sobre la privatización de la gestión de servicios públicos esenciales, como la sanidad en el caso de Grecia, son una buena prueba de ello.

Dichas políticas, se ha criticado, transforman aspectos fundamentales del pacto social subyacente a nuestras sociedades, especialmente en lo relativo a los límites de lo público y lo privado, haciendo inviable la aspiración a lograr una economía social de mercado en los términos tradicionalmente planteados por los partidos socialdemócratas (Matthijs, 2104; Menéndez, 2012; Scharpf, 2011). Según los cálculos de Aslund (2013), solo ocho de los 28 gobiernos que se han presentado a las elecciones durante la crisis del euro han sido reelegidos, y en todos los casos han sido gobiernos conservadores en países acreedores que han seguido políticas de ajuste presupuestario. ¿Juegan algunos con las cartas marcadas? Pero además de por ideológicas, en el sentido peyorativo de la palabra, estas políticas han sido criticadas por los socialdemócratas por ineficientes: "La política del déficit cero [...] elimina todo margen de maniobra ante el vaivén de los ciclos económicos [...] e impide contrarrestar las

graves consecuencias de una contracción económica" (González, 2013: 72).

La democracia, el Estado de bienestar o una economía de mercado requieren para su correcto funcionamiento técnicos cualificados que estén por encima de las diferencias partidistas, pero los fundamentos filosóficos y finalidades políticas reflejan diferencias normativas y de valores que típicamente separan a la izquierda de la derecha y que no pueden ser sustraídas sin más del debate público. Tanto la democracia como el Estado de bienestar son el resultado del conflicto entre fuerzas políticas en contextos históricos muy definidos, no concesiones graciosas o sobrevenidas. Por tanto, su preservación, aunque requiere del consenso, también pasa inevitablemente por el conflicto político y el libre juego democrático entre fuerzas ideológicamente opuestas. España es un claro ejemplo de hasta qué punto esta crisis ha puesto en cuestión elementos claves del contrato social vigente en nuestro país desde la Constitución de 1978. Por citar los ejemplos más relevantes del debate público actual, la existencia de un sistema de sanidad público universal y gratuito o, en el otro extremo, el paso a un sistema de prestación y gestión sanitario privado, reflejan opciones políticas que tienen un importante impacto sobre la igualdad. Eso significa que no pueden ser impuestas solo con el apoyo de criterios de eficiencia económica, y menos desde el exterior, por representantes de organismos no electos ni sujetos a control democrático.

El segundo elemento de este estado de excepción tecnocrática es la marginación de las elecciones como elemento decisorio principal del que disponen los

ciudadanos para cambiar el rumbo de las políticas. El resultado es que los ciudadanos pierden por partida doble: por un lado, puesto que los gobiernos no aplican los programas para los que fueron elegidos, no pueden condicionar ex ante la actuación de sus gobiernos; por otro, aunque hagan responsables ex post a los gobiernos por su gestión y los manden a la oposición, los nuevos gobiernos no cambian las políticas. Así pues, en dos dimensiones clásicas de la responsabilidad (*responsiveness* y *accountability*), las elecciones quedan desvirtuadas como instrumento democrático. Eso explica las dificultades que los gobiernos de la eurozona, especialmente los de los países deudores han tenido a la hora de lograr su reelección: elegidos con un programa, han gobernado con otro, lo que ha llevado a los electores a sustituirlos por su alternativa. Cuando esa alternativa adopta el mismo programa que el Gobierno anterior, entonces se genera abstención, desafección o huida hacia los extremos populistas.

El tercer elemento proviene de la conversión de los parlamentos nacionales en maquinarias de legitimación ex post de las medidas ya adoptadas en el contexto europeo, anulando su papel de legitimación ex ante vía la deliberación y la producción legislativa. En estos últimos años ha cobrado particular fuerza la marginación de los parlamentos nacionales vía el recurso constante al decreto-ley como camino para la aprobación de importantes reformas legislativas, que en numerosas ocasiones tocan de lleno en el catálogo de derechos que conforman el pacto social subyacente a nuestras sociedades[1]. El refuerzo del poder ejecutivo en detrimento del legislativo abre las puertas a la discrecionalidad y a la

debilitación de la democracia bajo la excusa de la eficacia y el estado de necesidad.

Esta dinámica de marginación de los parlamentos nacionales, impulsada desde los gobiernos nacionales, no solo cuenta con la aquiescencia de las instituciones europeas, sino que ha sido fortalecida mediante una batería de medidas cuyo objetivo es reforzar el papel de la Comisión Europea como vigilante último del equilibrio presupuestario de los Estados miembros de la UE. Bajo el aparentemente inocuo término de "semestre europeo" o, en el futuro, "perspectivas anuales de crecimiento", el marco presupuestario de los Estados miembro de la UE será elaborado en un contexto de diálogo permanente entre la Comisión Europea y los gobiernos nacionales. Estos mecanismos incluyen la posibilidad de sancionar a los gobiernos que se desvíen de los objetivos de equilibrio prefijados, dejando a los Parlamentos nacionales en un segundo plano.

Que los Parlamentos nacionales vayan a ver reducidas sus competencias a la capacidad de distribuir el gasto entre diversas partidas pero no vayan a ser capaces de alterar los techos de gasto o que los gobiernos vayan a perder la capacidad de elaborar de forma independiente el cuadro macroeconómico con las previsiones de gastos e ingresos fiscales supone toda una revolución democrática que ha pasado prácticamente inadvertida. Si con el Tratado de Maastricht los Estados cedieron toda su soberanía monetaria al BCE, hoy esos mismos Estados se encuentran en la antesala de ceder toda su soberanía fiscal a las instituciones europeas. En ambos casos, el argumento tecnocrático ha sido el triunfador. Si en los años noventa

se arguyó que los políticos no debían controlar la política monetaria, ya que su inclinación natural es crear inflación como vía de asegurarse la reelección, en este caso nos hemos encontrado con un argumento similar: los políticos no deben controlar la política fiscal ya que, en ausencia de capacidad de imprimir dinero, financiarán su reelección emitiendo deuda que luego no podrán respaldar ya que eso exigiría subidas de impuestos que harían imposible su reelección.

El cuarto elemento tiene que ver con la suspensión, temporal pero con visos de convertirse en definitiva, de las reglas que marcaban la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros, situándose un gran número de áreas de políticas de enorme sensibilidad (como la fiscalidad, las pensiones o los mercados laborales), antes en el ámbito nacional, bajo supervisión directa de las instituciones europeas. Por la vía indirecta de atribuir a las instituciones europeas la supervisión genérica de los "desequilibrios macroeconómicos", la UE se ha dotado de una capacidad irrestricta de intervenir en cualquier ámbito de la política económica con independencia de que formalmente goce o no de una competencia al respecto. Pero al igual que en el caso de la política fiscal, esa traslación al ámbito europeo se hace sin reproducir en ese mismo nivel las estructuras constitucionales y democráticas existentes en el seno de los Estados-nación. Tras casi dos décadas de discusiones sobre la subsidiariedad y arduas negociaciones de Tratados con el objetivo de fijar un catálogo estable de competencias para la UE, el resultado es que, de forma completamente subrepticia y por la puerta de atrás, la UE ha invadido competencias de las que

antes carecía, alterando por completo los delicados equilibrios existentes. Por la vía del control del déficit presupuestario y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, la UE se ha instalado como guardiana última de los sistemas de pensiones, los mercados laborales o la elaboración de los presupuestos nacionales.

2. LÍNEAS ROJAS, CARTAS SECRETAS

La ingente batería de medidas adoptadas en el ámbito europeo en el contexto de la crisis del euro ha tenido un profundísimo impacto sobre la democracia en el ámbito nacional. Si dejando a un lado el derecho internacional entendemos por soberanía no solo la autonomía del Estado frente a otros Estados, sino la capacidad de los ciudadanos de decidir acerca de su futuro y obligarse solo por aquellas normas a las cuales han prestado su consentimiento expreso tras un debate público (Habermas, 2012), la percepción dominante en la sociedad española, y en otras sociedades vecinas, es que la soberanía, entendida como margen para decidir, se ha reducido hasta su mínima expresión.

Lo hecho hasta ahora, especialmente durante los años 2010-2012, ha supuesto una doble mutación (Menéndez, 2012): de la UE y de sus Estados miembros, una mutación que se extenderá aún más si cabe según se vayan desarrollando las medidas previstas en los planes y "hojas de ruta" que hemos ido conociendo a lo largo de 2012 (Van Rompuy, 2012a, 2012b; Comisión Europea, 2012a). Tomadas en su conjunto, esas medidas, que

incluyen avances muy significativos en ámbitos paralelos pero interconectados como el bancario, fiscal y de gobernanza económica, supondrán, si se llevan finalmente a cabo, la consecución de una federación económica de facto. Pero si la falta de acoplamiento entre los ámbitos donde se toman las decisiones, el europeo, y el ámbito donde los ciudadanos legitiman estas decisiones, el nacional, resulta ya intenso, los avances que se están planteando no harán sino agravar este problema. Urge pues relanzar la discusión sobre la relación entre democracia nacional y democratización de la UE, una preocupación compartida por las propias instituciones europeas, conscientes de que los avances que se están dando en el ámbito de la integración tienen un sustento de legitimidad democrática insuficiente.

Para entender esta mutación a la que la crisis del euro ha sometido la democracia nacional, nada mejor que lo ocurrido el 5 de agosto de 2011, cuando el entonces presidente del BCE, Jean-Claude Trichet, y los entonces presidentes del Banco Central Italiano, Mario Draghi, y español, Miguel Ángel Fernández-Ordóñez, dirigieron sendas cartas al entonces primer ministro italiano, Silvio Berlusconi, y al presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero señalando las medidas que sus gobiernos deberían adoptar.

En el caso de Italia, el BCE recomendaba a Italia adoptar una serie de medidas de largo alcance[2]. Por un lado, instaba a incrementar la competencia en los mercados de servicios, incluyendo los servicios profesionales, para lo que pedía la liberalización "completa" y posterior privatización de los servicios municipales locales. Por otro, el BCE señalaba la necesidad de modificar el sistema

de negociación colectiva vigente en Italia para descentralizarlo y adaptarlo al ámbito de cada empresa, no al de cada sector, como venía siendo tradición y, en paralelo, proceder a una revisión "en profundidad" de los regímenes de contratación y despido de los contratos laborales. En cuanto a los compromisos de déficit, el BCE consideraba "esencial" adelantar en un año los recortes presupuestarios, originalmente planeados para 2013, sugería intervenir más a fondo en el sistema de pensiones, reformando los periodos de cálculo, señalaba la necesidad de reducir el número de empleados públicos y sus salarios, y proponía la introducción de un mecanismo de corrección de déficit que con carácter automático compensara cualquier desviación en los objetivos con ajustes equivalentes en el gasto.

En sí mismo, este catálogo de medidas no debería suponer una novedad. Los ciudadanos europeos están más que familiarizados con ellas pues han sido puestas en práctica en números países y forman parte del catálogo de recomendaciones estandarizadas que las instituciones europeas, los expertos económicos y los organismos internacionales vienen elevando a los gobiernos nacionales. El problema reside en, primero, que las medidas que sugería el BCE, independientemente de su pertinencia o sabiduría, desbordaban por completo su mandato, que le asigna otras responsabilidades (esencialmente, conducir la política monetaria de tal manera que se logre una "estabilidad de precios", para lo cual dispone de instrumentos como los tipos de interés o las reservas de divisas). Pero aquí el BCE se introducía en ámbitos tan sensibles políticamente como los mercados laborales, los sistemas de pensiones,

el empleo público o los servicios públicos. Cierto que el BCE puede emitir dictámenes e informes con sus opiniones pero ahí viene el segundo problema que plantea esta misiva: que lo hizo de forma secreta, en completa opacidad, y no a requerimiento formal de ningún Gobierno nacional, aunque sí, como sabemos, con la connivencia de los gobernadores de los bancos centrales italiano y español, conformando una especia de Santa Alianza de la austeridad. Y lo que es peor aún, el BCE no solo recopiló las medidas que el Gobierno italiano debería adoptar, sino que sugirió que se aprobaran por Decreto con el fin de evitar su trámite parlamentario previo o, al menos, minimizar la posibilidad de que esas medidas fueran paniaguadas a su paso por el Parlamento italiano.

Aunque el BCE negara que detrás de esa carta se escondiera condicionalidad alguna, es decir que quisiera imponer esos puntos de vista y no meramente trasladarlos, lo cierto es que inmediatamente después de esa carta el BCE puso en marcha un programa de compras de deuda italiana (y española) en el mercado secundario que rebajó considerablemente la prima de riesgo de ambos países. Preguntado Jean Claude Trichet el 31 de agosto por el diario *Il Sole 24 Ore* si las compras de deuda que parecía que se iban a aprobar implicaban algún tipo de acuerdo con el Gobierno italiano y exigían contrapartida alguna, este lo negó. Sin embargo, como muestra la carta, la condicionalidad existió, y fue desde luego tan amplia en los temas como profunda en los detalles. Por lo tanto, fuera acuerdo o imposición, tanto el BCE como el Gobierno italiano lo ocultaron en primera instancia a la opinión pública y posteriormente mintieron al desmentir su existencia.

En contraste con el caso italiano, la carta que Trichet dirigió al Gobierno español en esas mismas fechas coincidiendo con la subida de la prima de riesgo aplicada a la deuda española hasta el umbral de los 400 puntos no se haría pública hasta tres años después, cuando el expresidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, la reprodujo en el texto de sus memorias sobre la crisis (Rodríguez Zapatero, 2013: 405-407). En su momento, la prensa española se hizo eco de dicha carta y el propio BCE tuvo que confirmar su existencia tras una intervención del Defensor del Pueblo europeo a instancias de un ciudadano español, al que no obstante negó acceso a su contenido. Paradojas de esa complicada relación entre la democracia europea y la nacional, el BCE, que en su respuesta al Ombudsman europeo justificó su rechazo a entregar dicha carta en aras de la eficacia de las comunicaciones entre el banco y los gobiernos nacionales (Ombudsman, 2012), vio su estrategia de protección contra las críticas demolida por los deseos autojustificatorios y publicitarios del expresidente del Gobierno español, que publicó por su cuenta la carta que el BCE con tanto celo había protegido del escrutinio público.

Como se sospechó en su momento y se pudo comprobar posteriormente, el contenido de la carta dirigida a España no fue muy distinto del italiano: a cambio de aliviar la presión sobre España en los mercados de deuda, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero aceleraría las medidas que, decía, ya estaba dispuesto a tomar. Que el BCE exigiera la reforma de la Constitución o que el Gobierno interpretara y decidiera por sí mismo que esa medida complementaría muy bien las acciones del BCE es

importante, pero no es lo esencial. Lo esencial es que, en pleno mes de agosto, el Gobierno modificó la Constitución para introducir una norma "el freno a la deuda" (artículo 135), prácticamente calcada de una reforma similar introducida anteriormente en la Constitución alemana[3].

Que la Constitución se modificara para tener en cuenta una norma europea no es novedoso pues ya se hizo en 1992 con motivo de la necesidad de regular el sufragio de los ciudadanos europeos en las elecciones municipales. Por otra parte, cabe recordar que, en cualquier caso, por expresa y unánime aceptación de las Cortes Generales al ratificar el Tratado de Adhesión a la UE, y con la convalidación del Tribunal Constitucional en sus sucesivos pronunciamientos al respecto, el legislador español ha aceptado que las normas europeas tengan primacía y efecto directo sobre las nacionales sin necesidad de ser transpuestas al ámbito nacional por las Cortes Generales. Lo novedoso no es, por tanto, el hecho, sino el procedimiento. Lo esperable es que primero se negocie y firme un Tratado europeo y luego, a la luz de los informes del Tribunal Constitucional, se adaptara la Constitución. En este caso se procedió a la inversa pues primero se modificó la Constitución para luego, en el mes de diciembre del mismo año negociarse un Tratado (el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, firmado finalmente en marzo de 2012) que incluía la obligación de dar rango constitucional a ese freno de deuda, aunque formalmente dejando a cada Estado miembro la libertad de decidir cómo proceder y si reformar o no la Constitución.

Las dudas sobre la modificación constitucional para cambiar el artículo 135 son tanto normativas como,

para empeorar las cosas, relativas a su eficacia. Como numerosos expertos han señalado, desde el punto de vista económico, esas normas no hubieran supuesto un cambio ni alterado la posición relativa de España respecto al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pues ya los cumplía. Mientras, desde el punto de vista jurídico existen también numerosas dudas sobre hasta qué punto sería posible operacionalizar en tiempo y modo adecuado un concepto tan complejo y de difícil aplicación como el de "déficit estructural" (Menéndez, 2012: 93). Ese proceso de reforma constitucional, aunque pueda parecer anecdótico, representa muy bien lo que le ha ocurrido a las democracias nacionales a lo largo de esta crisis y cómo han quedado a merced de mercados, criterios técnicos difíciles de descifrar y procesos políticos y económicos que la ciudadanía no entiende. A la subversión de los contenidos se ha añadido pues una subversión de los procedimientos.

3. ULISES DOBLEMENTE ATADO

Todos estos elementos configuran el malestar democrático con la UE. Se trata de un fenómeno que no es exclusivo de España por lo que exige una reflexión más amplia que la que pueda desarrollarse en el ámbito nacional. Piénsese, por ejemplo, en los ciudadanos de los países acreedores (Alemania, Austria o Finlandia). Allí, desde una perspectiva inversa a la española, se lamentan de que se les obligue a ejercer la solidaridad con los países deudores con el mismo argumento (no hay alternativa) con el que en esos

países se imponen los recortes en servicios públicos y prestaciones sociales que consideran esenciales.

En la situación actual, el estrechamiento del rango de políticas que se pueden adoptar es tan notable que, para frustración de los ciudadanos, los cambios de gobierno no desembocan en cambios de políticas. Unos gobiernos, como el español, se escudan en el deterioro de la situación económica y la "herencia recibida" para no solo incumplir sus promesas electorales sino para introducir medidas que suponen un giro de 180 grados. Otros gobiernos, como el de François Hollande en Francia, ven cómo, tras ser elegidos para imponer un cambio de rumbo en la conducción de la política económica y reorientar las medidas anticrisis de las instituciones europeas, dichas medidas no pueden ser aplicadas o son aplicadas en sentido inverso al prometido. Mientras, en otros países, como Grecia o Italia, se observa cómo la eficaz adopción de las medidas anticrisis requiere la suspensión temporal del funcionamiento normal de la democracia, lo que se demuestra políticamente insostenible ante una ciudadanía que se refugia en el populismo o que huye de los partidos de centro.

Este estrechamiento de los márgenes de decisión nacionales, que se traduce en falta de alternancia real, pues los partidos tradicionales del centro-izquierda y el centro-derecha se ven obligados, bajo retóricas que aparentemente les diferencian, a llevar a cabo políticas muy similares, inevitablemente refuerza la desafección democrática en el ámbito nacional, contribuyendo a generar un círculo vicioso entre tecnocracia y populismo, que se retroalimentan mutuamente (Leonard, 2011). Cuanto más duras y exigentes son las medidas anticrisis, más improbable es que los

partidos tradicionales puedan aplicarlas sin arriesgarse a un severo correctivo ciudadano que en algunos casos podría llevar incluso a su desaparición. Para protegerse, los partidos tradicionales con posibilidad de gobernar pueden optar por el consenso, es decir, por cartelizarse decidiendo no competir entre sí, lo que alimentará la desafección. También pueden, ante el temor de que otros ocupen su lugar, radicalizarse, lo que alimentará el populismo. Como se ha demostrado en Grecia, pero también en Francia, muchos electores pueden tener la tentación de optar por aquellos partidos que son estructural, y no solo coyunturalmente, populistas, en lugar de por los menos creíbles y recién llegados al radicalismo. Si la antipolítica se ha instalado en Europa es debido a la confluencia de, por un lado, la pinza populista y, por otro, la pinza tecnocrática.

Pese a la acumulación de evidencias sobre las fricciones democráticas generadas por la crisis del euro, esta línea argumental no parece tener mucho recorrido en la política española. Si, como se ha señalado, en 2012 el presidente del Gobierno justificó el incumplimiento de sus promesas electorales y la imposición de un severo plan de ajuste con el argumento de que "los españoles no podemos elegir, no tenemos esa libertad" (Maravall, 2013: 169), como veremos en el siguiente capítulo, en 2013, el presidente cerraría el año aludiendo a la manera en la que las normas europeas estaban cambiando el contenido material de nuestra Constitución. De la pérdida de soberanía democrática hemos pasado pues al vaciamiento constitucional. España, que en razón del Tratado de Maastricht había renunciado ya a la capacidad de emitir moneda y determinar su propia política monetaria, ahora

da un paso más y renuncia a la capacidad de decidir autónomamente su política fiscal. Al mismo tiempo, acepta un procedimiento reforzado de supervisión de los desequilibrios económicos que limita extraordinariamente la capacidad política de cualquier gobierno.

NOTAS

1. En los seis primeros meses de gobierno, se aprobaron 20 decretos, frente a ocho en el mismo periodo de la primera legislatura de Aznar y cinco de Zapatero (Fernando Garea: "Gobernar al margen del Parlamento", *El País*, 21 de mayo de 2012). El total de decretos-ley aprobados en 2012 fue de 26, algo solo superado en el año 1982, cuando la debilidad del gobierno del presidente Calvo-Sotelo le llevaría a firmar 21. Véase "La adicción compulsiva del gobierno de Rajoy a los Decretos-Ley", eldiario.es, 21 de septiembre de 2012.
2. El texto completo en inglés de la carta fue publicado en el *Corriere Della Sera* el 29 de septiembre de 2011, en http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_inglese_304a5f1e-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml [último acceso 14/04/2014].
3. Art. 135.2, Constitución española: "El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros".

CAPÍTULO 4

ZOMBIS Y MUTANTES

A lo largo de la crisis, hemos asistido a mutaciones constitucionales y políticas de gran calado, tanto en la política nacional como en la política europea. Como consecuencia, muchos gobiernos, especialmente (pero no solo) de los países sur de Europa, se han convertido en zombis: piensan que están vivos y gobiernan, pero hace tiempo que han dejado de hacerlo. Como veremos, algunos tienen destellos de lucidez y adivinan la mutación que están sufriendo.

1. LA SINCERIDAD DE UN PRESIDENTE

En su última comparecencia pública ante la prensa del año 2013, el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, hizo un muy revelador comentario sobre la proliferación de demandas de cambio de la Constitución española de 1978, demandas al hilo de la situación en Cataluña que el rey

Juan Carlos había endosado implícitamente unos días antes en su discurso de Nochebuena al hablar de la "actualización de los acuerdos de convivencia". Inesperadamente, y de forma algo improvisada, pues la reflexión de Rajoy se produjo como respuesta a una pregunta de un periodista y no a iniciativa propia, el presidente del Gobierno hizo una revelación de gran alcance sobre hasta qué punto el conjunto de normas y medidas aprobadas por la UE en estos últimos años en relación a la crisis del euro estaba modificando de hecho la Constitución de 1978.

"El cambio constitucional más importante que se está produciendo en España, y parece que no nos damos cuenta, es Europa", afirmó el presidente. Y a continuación justificó su afirmación con los siguientes argumentos: "Miren ustedes el cambio que supone la existencia de una Unión Bancaria; el cambio que supone que el Banco de España ya deje de supervisar a los bancos españoles y que lo haga un banco que está ubicado en Frankfurt; o el cambio que supone que haya un mecanismo único de resolución, algo parecido, porque no es lo mismo, a un fondo de restructuración bancario (FROB) europeo y que ya no haya un FROB español [...] Fíjese en lo que es el Pacto Fiscal y fíjese en lo que son los acuerdos contractuales y las decisiones que se están tomando". Su conclusión no podría ser más clara: "Ahí es donde se está produciendo, de verdad, un cambio constitucional de primera magnitud. Ahí se está cambiando la Constitución y ahí hay pleno y total acuerdo entre las grandes fuerzas políticas de este país, y tengo que decir que eso es muy reconfortante"[1].

Nótese la paradoja que se deriva de las palabras de Rajoy y hasta qué punto revelan de qué manera las

democracias nacionales se están viendo afectadas por las medidas tomadas a raíz de la crisis del euro. Por un lado tendríamos un texto constitucional con un blindaje tan férreo ante la reforma (se exige, recuérdese un mínimo de dos tercios de los votos en el Congreso de los Diputados para proceder a una reforma "simplificada" pero una disolución de las Cortes y un referéndum si se quieren modificar aspectos esenciales) que estaría generando un grave problema de bloqueo a la hora de acometer algunas reformas esenciales en el ámbito político y territorial. Mientras, por otro lado, la Constitución sería modificable muy fácilmente por la vía de los hechos mediante un tratado internacional firmado entre los gobiernos de la UE, como fue el caso del llamado Pacto Fiscal firmado en marzo de 2012 al que alude Rajoy en su discurso, o directamente mediante la aprobación de una directiva o reglamento europeo por el Parlamento Europeo, como es el caso de los nuevos mecanismos de supervisión presupuestaria antes citados (*Two-Pack*).

En el primer caso, la firma de un tratado internacional, el vaciamiento de la Constitución se produciría vía el empleo de una mayoría (en este caso, absoluta) más exigua que la de dos tercios prevista en el procedimiento de reforma de la Constitución establecida en el artículo 167. En el caso del Pacto Fiscal no habría tantos motivos para la preocupación, pues el Gobierno sí que dispuso que el llamado "techo de deuda" (pilar central de dicho Tratado) se incorporara en la Constitución vía la reforma del artículo 135 de la Constitución española que tuvo lugar en agosto de 2011. Más dudas suscitaría, en contraste, el caso del llamado *Two Pack* y el Semestre Europeo, pues aquí estamos ante normas

europeas (directivas o reglamentos) que modifican de facto el procedimiento presupuestario establecido en el artículo 134.1 de la Constitución, que dice: "Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación".

Cierto que, hasta la fecha, estas normas, que a decir de Rajoy tan profundo impacto han tenido sobre la Constitución española, han sido aprobadas por una muy amplia mayoría de los eurodiputados españoles. Sin embargo, no es descartable como hipótesis que una norma europea que modificara materialmente nuestra Constitución (como es el caso del nuevo procedimiento presupuestario europeo) fuera aprobada con el voto en contra de la mayoría de los eurodiputados españoles. Esta hipótesis, que apunta a la posibilidad de que la Constitución no solo fuera reformada de forma encubierta, sino sin contar con el voto favorable de los eurodiputados españoles, es algo que ha venido preocupando de forma sistemática al Tribunal Constitucional alemán y al Parlamento de ese mismo país, que se han mostrado alarmados por el hecho de que una Europa incompleta democráticamente y carente de la misma legitimidad que los parlamentos nacionales pudiera legislar en contradicción con la Constitución nacional.

Estas declaraciones, que en gran medida pasaron inadvertidas, convalidan el análisis sobre la doble "mutación constitucional" que estaba sufriendo tanto España como la propia UE y alertan sobre el tránsito desde un superávit hacia un déficit democrático en la relación de España con la UE. Pues lo que el presidente Rajoy señala como sumamente positivo en su discurso, que la Constitución estaría siendo cambiada materialmente por

la vía de los hechos gracias al consenso entre los partidos políticos, es precisamente aquello que debe ser criticado tanto por razones normativas como políticas.

Sin embargo, pese a su evidente impacto político y constitucional, las autoridades políticas españolas no parecen haber sentido la necesidad de abrir una reflexión sobre sus consecuencias. Y ello pese a que en países de nuestro entorno más inmediato (piénsese en Alemania), estas medidas, desde los programas de rescate a la aprobación de los planes relativos a la unión bancaria, han estado sometidas a un escrutinio constante por parte de la sociedad civil, los parlamentos nacionales y los tribunales constitucionales (Ackerman y Maduro, 2012; O'Brennan y Raunio, 2007).

2. LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA

El 5 de marzo de 2010, en una rueda de prensa conjunta ofrecida en Berlín por la canciller Angela Merkel y el entonces primer ministro griego, Yorgos Papandreu, ambos afirmaron con toda solemnidad que "Grecia no necesita un programa de ajuste" (Smaghi, 2014: 9). Una afirmación que sorprende hoy —y que también lo hizo entonces— pues ya se sabía que las cifras de déficit de Grecia habían sido manipuladas para ocultar un déficit que superaba el 10% del PIB. Dos meses más tarde, los líderes de la UE, desmintiéndose a sí mismos, aprobaban un programa de rescate a Grecia, pero lo hacían de forma que quedara claro que dicho programa no tenía carácter comunitario. Al situar el rescate a Grecia bajo el amparo

del FMI, bien lejos del derecho comunitario, parecían querer dejar bien claro que la UE ni tenía un problema ni tenía una solución para ese problema (Menéndez, 2012: 54).

Para cuando en octubre de 2012 los líderes europeos reconocieron que, efectivamente, la UE tenía un problema y que era necesario poner en marcha un instrumento específicamente dedicado a rescatar a los Estados de la eurozona que experimentaran dificultades para financiarse en los mercados, la manera en la que se hizo, mediante los tristemente famosos "acuerdos de la playa de Deauville", en lugar de aplacar a los inversores, contribuyeron a sembrar el pánico entre ellos. Para colmo, a decir de los expertos, el rescate griego estuvo mal diseñado desde el principio al subestimar el impacto que la austeridad tendría sobre el sector bancario y el estrangulamiento del crédito, haciendo inevitable la reestructuración de deuda que precisamente se quería evitar (Smaghi, 2014: 14). Lo mismo puede decirse de la desafortunada gestión del rescate a Chipre, que a punto estuvo de generar un pánico bancario en los países deudores, al ponerse en cuestión por el Eurogrupo la integridad de los depósitos de los ahorradores en toda la eurozona.

Que Europa haya actuado demasiado tarde, que haya hecho demasiado poco y que haya cometido numerosos errores, como se ha señalado en el capítulo anterior, no quiere decir que en estos últimos años no se hayan adoptado medidas, sino que estas han ido siempre en la misma dirección, reflejando el sesgo y la lectura dominante de esta crisis que atribuye todos los problemas sufridos por

el euro a los incumplimientos de una serie de países y, en paralelo, a la ausencia de mecanismos de prevención y sanción suficientes (Steinberg y Molina, 2012).

Por la vía de los hechos y sin reformar el Tratado de Lisboa[2], la UE ha adoptado durante los últimos años medidas que suponen una gran centralización de poder y una asunción de competencias de gran calado. Esta serie de medidas legislativas y acuerdos, que algunos han definido como "federalismo ejecutivo" (Habermas, 2013) o "constitucionalismo de emergencia" (Closa, 2013), incluyen elementos clave como el llamado Semestre Europeo (2010), que obliga a la supervisión ex ante de los presupuestos nacionales por parte de las instituciones europeas. También se aprobó por el Consejo Europeo, el llamado "Pacto del Euro Plus" (2011), destinado a lograr una más estrecha coordinación entre las políticas económicas, fiscales, de empleo y pensiones entre los Estados de la eurozona. Posteriormente, en 2011, se puso en marcha el proceso legislativo conducente a aprobar el llamado "Paquete de Seis" reglamentos y directivas, que establece un estricto régimen de las finanzas públicas y los desequilibrios macroeconómicos de los Estados miembros con instrumentos que incluyen tanto la prevención como la sanción. En diciembre de 2011, se iniciaron las negociaciones en torno al denominado "Pacto Fiscal" (técnicamente, Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria), finalmente firmado en marzo de 2012, que constitucionaliza los llamados "frenos de deuda" tanto en el ámbito europeo como en el nacional, incluyendo también un severo régimen de sanciones, y que entró en vigor el 1 de enero de 2013 tras su

ratificación por el Parlamento de Finlandia. Cierra este paquete de medidas el llamado "Paquete de dos", propuesto en 2011 por la Comisión Europea y finalmente aprobado por el Parlamento Europeo en 2013, que amplía nuevamente las competencias de Comisión y Parlamento a la hora de supervisar y, eventualmente, aprobar o bloquear los presupuestos de los Estados miembros[3].

A esta lista hay que añadir los estrictos programas de condicionalidad y supervisión asociados a los varios mecanismos de rescate (Menéndez, 2012: 57-59). Primero vino el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), un instrumento comunitario amparado en artículo 122.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE que hace posible la asistencia financiera en caso de "catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales". Luego vino el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF, 2010), una curiosa institución que para sortear las limitaciones existentes en los Tratados adoptó la forma de una sociedad amparada en el derecho privado luxemburgués en la que participan como socios los estados de la eurozona. El FEEF ha sido el paraguas bajo el que ha operado la Troika (Comisión Europea, BCE y FMI) en los países intervenidos (Grecia, Irlanda y Portugal). Y, finalmente, asistimos al sucesor del FEEF, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, 2011), una institución que dispone de una capacidad ejecutiva de amplísimo espectro con, de nuevo, la capacidad de imponer o exigir la adopción por parte de los Estados miembros de decisiones que afectan a asuntos de primera magnitud política y presupuestaria (pensiones, contribuciones sociales, fijación de impuestos, salarios mínimos, etc.)

que hasta ahora habían quedado fuera del alcance de las instituciones europeas.

Lo mismo puede decirse del BCE, que de ser un actor anónimo, ha adquirido un papel central, adentrándose en decisiones a la vez heterodoxas y de profundo calado político. Entre ellas destacan el programa de compra de activos financieros SMP (*securities market programme*), que permitió adquirir deuda de España e Italia en los momentos de mayor tensión de sus primas de riesgo en el verano de 2011, las operaciones de refinanciación a largo plazo (LTRO) o "barra libre", que inyectaron liquidez en los sistemas bancarios; y, finalmente, el programa OMT (*outright monetary transactions*) con el cual se pretendía que los mercados cejaran en sus intentos de especular contra el euro. A todas estas medidas hay que añadir la puesta en marcha del proceso de centralización de la supervisión bancaria de las entidades financieras de los Estados miembros a cargo del BCE[4] y las discusiones sobre los "acuerdos contractuales" entre la UE y los Estados miembros que, de llevarse a la práctica, supondrían la emergencia de un nuevo y agravado tipo de condicionalidad económica sobre los Estados miembros a la hora de adoptar reformas estructurales (Buras, 2013).

De estas novedades, merece la pena analizar en detalle el Semestre Europeo y el *Two-Pack*. Aunque complejos técnicamente, revelan con mucha exactitud la magnitud del problema democrático que enfrentamos. De acuerdo con esas normas, los Estados miembros quedan obligados a presentar todos los meses de abril sus planes de ajuste del déficit público. Si se prevé que se van a desviar de los objetivos del 0,5%, Bruselas enviará un primer aviso y

obligará a depositar una fianza del 0,1% del PIB. Si el Gobierno amonestado perseverara en la desviación, se le abrirá un procedimiento de déficit excesivo y se le obligará a firmar un eufemístico "acuerdo de partenariado económico" donde se detallarán las reformas estructurales que el país tiene que acometer. Si persiste en la desviación, la multa será del 0,2% del PIB, pero si hay falsedades en las estadísticas la sanción puede llegar al 0,5% e implicar la retirada de los fondos de cohesión. Si finalmente el país tiene que ser rescatado, total o parcialmente, entonces pasaría a formar parte de un programa de vigilancia intensiva que incluye unas visitas regulares de los *hombres de negro* de las que no se librará hasta que haya devuelto el 75% de la ayuda financiera recibida. Y si los socios europeos deciden que un país supone un riesgo sistémico para los demás, entonces puede ser sometido, contra su voluntad, a un "programa de ajuste macroeconómico completo".

Esto en lo referente al llamado "brazo correctivo", pero también existe un brazo "preventivo". De acuerdo con él, los parlamentos nacionales elaborarán y aprobarán los presupuestos sobre la base de unas perspectivas de crecimiento elaboradas el año anterior por la Comisión Europea, no por el Gobierno nacional, y sobre unos planes de estabilidad y programas nacionales de reformas que también deberán haber sido visados de antemano por Bruselas. Con ello se pretende evitar que los gobiernos nacionales hagan voluntarismo contable, o electoralismo, con los presupuestos y que diseñen escenarios de gastos e ingresos que no se puedan cumplir y que acaben generando déficits excesivos. De acuerdo con esta normativa, el

borrador de presupuestos deberá ser presentado a la Comisión Europea antes del 15 de octubre de cada año y esta tendrá hasta el 30 de noviembre para examinarlo. Si a la Comisión no le satisface el texto final, podrá reclamar al Gobierno que lo modifique antes de someterlo a votación en el Congreso. Resumiendo: las Cortes Generales no podrán aprobar gastos o emitir deuda sin el respaldo de unos ingresos fiscales verificables por Bruselas de forma independiente.

3. ¿QUIÉN GOBIERNA?

La dejadez democrática de algunos gobiernos, ya señalada en capítulos anteriores, es aún menos excusable en tanto en cuanto las propias instituciones europeas, en este caso el Parlamento Europeo, conscientes de los problemas de legitimidad democrática de algunas de estas medidas, han iniciado en 2013 un proceso de examen sobre hasta qué punto el proceder de la Troika en los rescates de Grecia, Portugal e Irlanda se ha ajustado a los criterios de transparencia y responsabilidad exigibles a toda institución política europea.

Significativamente, del examen de la actuación de la Troika, el Parlamento Europeo ha concluido que el proceder de esta pseudoinstitución ha obviado sistemáticamente las recomendaciones de política económica establecidas por la Comisión Europea en la Agenda de Lisboa, se ha conducido sin la exigible transparencia y, lo que es peor, sin incorporar en los programas de ajuste las orientaciones establecidas en la Carta Europea de Derechos

Fundamentales y el artículo 168.7 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) respecto a los derechos básicos y servicios públicos esenciales. La Comisión Europea, ha concluido el Parlamento Europeo, ha sido víctima de un evidente conflicto de interés entre sus obligaciones como guardián de los tratados y su papel de acreedor ante Atenas, Dublín, Lisboa y, en parte, Madrid (Parlamento Europeo, 2014).

El artículo 4 del Tratado de la UE obliga a la UE a respetar la "identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales" de los Estados. Este artículo ha sido citado ocasionalmente por el Gobierno para solicitar el amparo de las instituciones europeas ante una eventual declaración unilateral de independencia por parte de Cataluña ya que, de producirse, supondría una modificación de la estructura constitucional. Pero ¿qué ocurre cuando son los Estados los que utilizan las normas europeas para cambiar las constituciones nacionales o simplemente, por desidia política, ignoran esa obligación y deciden pasar por alto dichas fricciones constitucionales? Claramente, la responsabilidad no es de la UE, sino de los gobiernos nacionales que, en gran medida, son los artífices del déficit y malestar democrático que la propia UE sufre.

Aun suponiendo que ese consenso exista (y lo hace, aunque de forma bastante genérica), ni los partidos ni los líderes políticos pueden disponer libremente de la Constitución ni pueden concederse a sí mismos un mandato de reforma de esta que no conozca límites formales, materiales o temporales. Al contrario, precisamente porque la Constitución es la norma básica que regula la

convivencia de los españoles y la expresión máxima de la soberanía popular y democrática, los representantes políticos estarían obligados a proteger ese texto de su vaciamiento por otras normas y, en caso de detectar problemas de compatibilidad, proceder a consultar con los órganos habilitados para ello (Letrados de las Cortes, Consejo de Estado, Tribunal Constitucional, etc.) con el fin de garantizar que esas fricciones pudieran ser acomodadas.

Desde tiempo inmemorial, sea remontándose a las Cortes de León de 1188, a la Carta Magna de 1212 o a la rebelión del Tea Party en las colonias americanas, el conflicto central que ha dominado las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo ha sido la fiscalidad. Fue el reverendo John Joachim Zubly (1724-1781) el que acuñó la famosa frase *"no taxation without representation"*, un tema que llega intacto hasta nuestros días cuando el Parlamento alemán o su Tribunal Constitucional enfatizan vez tras vez, con cada nuevo paso integrador que tienen que aprobar, que las transferencias de soberanía fiscal y presupuestaria a la UE pueden proceder siempre que sean reversibles (no permanentes) y puedan ser controladas democráticamente por el Bundestag como representante de la soberanía alemana.

Que, como hemos visto, se hayan tomado muchas decisiones y de profundo calado desde el punto de vista de la democracia y la legitimidad no quiere que la pregunta de "¿quién gobierna?" tenga una respuesta fácil. Si la soberanía es "la capacidad de diseñar las reglas básicas por las que se rige una colectividad y el soberano es aquel que legítimamente puede hacerlo" (Collignon, 2003: 65), está claro que la soberanía en la UE está sumamente

fragmentada entre múltiples instituciones y niveles y que el soberano es un ente colectivo de perfiles poco discernibles a primera vista. No extraña, por tanto, que sectores amplios de la ciudadanía consideren que sus destinos políticos, en lugar de estar sometidos a su voto democrático, estén en manos de gobiernos extranjeros que responden a intereses que perciben como distintos de los suyos. Como ha advertido Habermas (2013), estamos gobernados por una "tecnocracia sin raigambre democrática que carece de motivación para equilibrar los imperativos del crecimiento y la competitividad con las legítimas demandas de justicia social y redistribución de la ciudadanía".

Durante los últimos años, las políticas europeas, bajo el pretexto de lograr una mayor eficacia y, también, de facilitar la consecución de la unión política, han estrangulado sucesivamente las capacidades de los gobiernos. En lugar de democratizar la tecnocracia europea, la tecnocracia europea ha logrado colonizar exitosamente las democracias nacionales. Estamos ante la perspectiva de un "doble cierre" del margen político en manos de los gobiernos: en el ámbito nacional vía políticas de austeridad, reformas estructurales y cambios constitucionales y en el ámbito europeo vía una nueva ronda de tratados y avances en la línea de la unión fiscal, bancaria y de políticas económicas. Este doble cierre tiene profundas implicaciones normativas, sobre la democracia y la legitimidad, e ideológicas, en tanto en cuanto afecta asimétrica y negativamente al futuro margen de actuación de las fuerzas progresistas tanto en el ámbito nacional como en el europeo. La condición para la cesión de

soberanía es que esa soberanía, perdida formalmente, pueda recuperarse en la práctica en el ámbito europeo en forma de un mayor, mejor y más efectivo margen de actuación. Puede que a medio o largo plazo, este sea el caso, mientras tanto, lamentablemente, es difícil decir que lo esté siendo.

NOTAS

1. Conferencia de prensa del presidente del Gobierno, Madrid, 27 de diciembre de 2013, en http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/ConferenciasdePrensa/2013/prrp20131227.htm
2. Con una excepción: la modificación, por decisión del Consejo Europeo de marzo de 2011 y ateniéndose al procedimiento simplificado de revisión previsto en el artículo 48.6 del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la UE con el fin de permitir que la Unión se dote de un mecanismo de estabilidad para los miembros de la eurozona.
3. Acerca del "Two-Pack", véase: European Commission, MEMO/13/457 de 27/05/2013 [http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_es.htm]; acerca del Semestre Europeo: European Commission, MEMO/11/14 de 12/01/2011 [http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-14_en.htm]. Sobre la estructura de la nueva gobernanza europea: European Commission, "The EU's economic governance explained", MEMO/13/318 de 10/04/2013 [http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-318_en.htm?locale=en].
4. Unión Europea. Resolución P7_TA(2013)0372 del Parlamento Europeo por la que BCE se convierte en el supervisor bancario único, 12 de septiembre de 2013.

CAPÍTULO 5

CONFLICTOS DE PODER

La gestión de la crisis ha provocado un realineamiento de poder entre las instituciones europeas, desplazando el tradicional método comunitario en favor de lo que Angela Merkel ha descrito como el "método de la Unión", que no es sino una reformulación del método intergubernamental tradicional. En ese proceso, Comisión y Parlamento han quedado relegados dando preeminencia al Consejo Europeo. En la práctica, sin embargo, el poder real no ha quedado en manos del Consejo como institución sino de unos pocos gobiernos (generalmente, acreedores), que apoyados en el capacidad técnica del BCE han delegado en el Eurogrupo la gestión del día a día de la crisis. El control democrático de este proceso de gestión de la crisis ha sido débil y fragmentario, quedando en manos de los parlamentos nacionales, que no han querido o sabido ejercer ese papel. El paisaje después de la batalla ha sido el de una UE dominada por las asimetrías de poder entre instituciones y, a la vez, entre Estados.

1. EL AGOTAMIENTO DEL MÉTODO

Una de las alteraciones más significativas que ha provocado la crisis ha sido la relativa al modo de gobierno de la UE. Después de muchos años y varias reformas de Tratados, los europeos habían consolidado un modelo de gobierno basado en tres instituciones: Comisión, Consejo y Parlamento. Grosso modo, la primera velaba por el interés general e impulsaba legislativamente a la Unión. A su lado, Consejo y Parlamento hacían de colegisladores, el primero defendiendo los intereses de los gobiernos, generalmente estructurados en torno a patrones ideológicos, geográficos o de riqueza relativa; el segundo, representando a la ciudadanía de acuerdo con líneas tradicionales de división izquierda-derecha, Estado-mercado, libertad-seguridad.

Cierto que el sistema no era perfecto: la Comisión Europea parecía vivir a veces en una especie de tierra de nadie a medio camino entre una agencia extremadamente poderosa y un gobierno cercenado de liderazgo y capacidad política; el Consejo, por su parte, vivía siempre sometido a las asimetrías de poder entre unos Estados grandes sumamente poderosos y otros más pequeños y generalmente irrelevantes; por su parte, el Parlamento Europeo, aunque gozara de poder de veto sobre la legislación y desarrollara una actividad frenética, carecía de fuelle para lograr que el debate político europeo llegara hasta la ciudadanía. Al final del día, el Consejo Europeo, en el que se sientan los jefes de Estado y de Gobierno, fuera el verdadero núcleo de poder y motor político de la UE, el sistema, refinado por el Tratado de Lisboa, tenía la

suficiente transparencia, legitimidad y eficacia como para ofrecer un método de gobernanza lo suficientemente aceptable para una entidad supranacional tan única como compleja.

Sin embargo, ese esquema de reparto de poder, que tan eficaz ha sido a la hora de traer la Unión hasta el siglo XXI y, especialmente, para gobernar el mercado interior, se ha demostrado insuficiente a la hora de gobernar el euro tanto en términos de eficacia como de legitimidad democrática. Porque si para gobernar el mercado interior resultaba no solo aceptable, sino deseable, que los gobiernos jugaran un papel secundario y carecieran de derecho de veto (puesto que así no podrían fragmentar o limitar el mercado interior de acuerdo con estrechos intereses sectoriales o nacionales), la crisis del euro ha puesto sobre la mesa materias tan delicadas políticamente, desde los mercados laborales hasta las pensiones, pasando por la fiscalidad, que han hecho imposible abordarlas de acuerdo con el método comunitario clásico y el triángulo institucional formado por la Comisión, el Consejo y el Parlamento.

Fuera por carecer del coraje político, la capacidad legal o el grado de consenso necesario, el hecho es que los gobiernos han gestionado la crisis de forma predominantemente intergubernamental, de ahí la proliferación de mecanismos, instituciones e incluso tratados de ese carácter. Ese abandono del método comunitario no ha sido implícito sino que se ha formalizado de forma pública por la canciller Merkel en el llamado "método de la Unión", un método que no solo consagra explícitamente el Consejo Europeo como órgano decisorio sino que presupone de antemano y lleva implícito en su formulación que ni la

Comisión ni el Parlamento gozan de la legitimidad suficiente para tomar las decisiones claves para salvar al euro y completarlo con las instituciones financieras, fiscales y de gobernanza económica necesarias (Merkel, 2010).

Estos cambios en la gobernanza europea han generado conflictos de legitimidad en dos planos paralelos. En un primer plano, vertical, hemos asistido a la confrontación entre las instituciones nacionales (parlamentos, gobiernos o tribunales constitucionales) y las instituciones europeas (Troika, BCE, Comisión o Eurogrupo). En un segundo plano, horizontal, hemos asistido a la confrontación entre democracias nacionales vía los enfrentamientos entre sus instituciones; por ejemplo, el Parlamento griego oponiéndose al Parlamento alemán, el Tribunal Constitucional portugués enmendando a la Troika o el Parlamento finlandés cuestionando el Gobierno español. Estos conflictos expresan un dilema tan evidente como difícil de resolver: para funcionar la democracia necesita instituciones nacionales fuertes, pero la integración europea requiere de estructuras de gobernanza efectivas y flexibles. Cómo lograr que unas y otras se refuercen, en lugar de debilitarse o vaciarse mutuamente, es la pregunta que sin duda no hemos logrado resolver todavía.

2. LOS DESPLAZADOS

El reguero de normas, instituciones y mecanismos que la crisis del euro ha dejado tras de sí ha alterado de forma muy notable la naturaleza formal y material de la UE y,

especialmente, de la zona euro. Todas las instituciones de la UE se han visto afectadas por este cambio.

Por un lado, la Comisión Europea ha visto sustancialmente incrementados sus poderes de supervisión y sanción sobre los Estados miembros. Con dichos poderes, entre ellos la instauración del procedimiento de mayoría cualificada inverso (por el que, al contrario que en el viejo Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es necesaria una mayoría de Estados, y no una minoría, para bloquear la adopción de sanciones contra un Estado miembro), el comisario de Asuntos Económicos y Financieros dispone ahora de un poder sancionador que lo equipara al comisario de la Competencia. Estos cambios apuntan, en línea a lo propuesto por los gobiernos alemán y francés en los documentos conjuntos pactados en el marco del 50 Aniversario del Pacto del Elíseo, a la conversión de esta Comisaría en un "zar económico" de la UE (no se pierdan la referencia, nada inocente, a esta institución feudal donde no hay ciudadanos, sino siervos)[1].

Lejos quedan los tiempos en los que el entonces comisario del euro, Pedro Solbes, tuvo que desistir en su empeño de sancionar a Francia y Alemania, en contra de lo estipulado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por dejar que sus déficits públicos se salieran de los límites del 3% pactados. Con las actuales normas, París y Berlín no podrían haber evitado las sanciones. También queda atrás el tiempo en el que la coordinación de la política económica se llevaba a cabo mediante el llamado "método abierto de coordinación", es decir, a través de un proceso de convergencia de políticas regido por la voluntariedad y la falta de sanciones en caso de incumplimiento. Como se

demostró entonces, el euro presuponía un pacto de caballeros, pero los caballeros no comparecieron.

Sin embargo, el incremento en los poderes de la Comisión no ha significado que esta haya logrado reforzar su papel ejecutivo frente al Consejo. Claramente, la intención del Consejo nunca ha sido el convertir a la Comisión en el órgano gestor de la crisis, sino reservarse para sí ese papel. El Consejo Europeo, y especialmente el Eurogrupo, se han visto sumamente reforzados por la crisis, convirtiéndose en los verdaderos centros de poder y decisión de la eurozona. Precisamente por la legitimidad política de la que goza el Consejo en razón de la presencia en su seno de los gobiernos elegidos democráticamente, pero también por la comodidad y conveniencia de los grandes Estados, especialmente Alemania y Francia, este ha demostrado ser el órgano más indicado para adoptar las medidas de emergencia necesarias para superar los momentos más delicados de la crisis, especialmente en situaciones de urgencia o aquellas en las que ha sido necesario tomar medidas cuya base legal dentro de los Tratados era confusa o inexistente.

Como ha señalado Luuk van Middelaar (2013), los Estados, puestos de acuerdo en el Consejo Europeo, disfrutan de un poder omnímodo sobre la UE, cuasi-constitucional o constituyente. De ahí que la Comisión Europea, y especialmente su presidente, José Manuel Durão Barroso, hayan comprobado en más de una ocasión a lo largo de la crisis que este refuerzo de los poderes de la Comisión no ha significado que los Estados quisieran concederle la iniciativa política o alentar su capacidad de dirigir a los Estados a través de la crisis, sino simplemente ampliar su eficacia a

la hora de hacer que los acuerdos e iniciativas adoptados por el Consejo se cumplieran.

En momentos clave, la Comisión ha carecido o se le ha hurtado el liderazgo necesario, dejando la gobernanza europea en manos del tándem Merkel-Sarkozy, la Troika o el Eurogrupo. Cuanto más se ha agravado la crisis del euro, especialmente en torno a los años 2010-2012, más difícil ha sido que el presidente Barroso lograra que los Estados miembros consensuaran un diagnóstico sobre la crisis y, como consecuencia, que adoptaran las medidas que le permitieran salir de ella. Por tanto, la Comisión ha visto ampliados sus poderes como delegada de los Estados, no como agente principal de la política europea. Y como delegada, no ha liderado la crisis, sino que su papel ha sido, en conjunción con el Parlamento Europeo, poner en marcha y desarrollar legalmente las iniciativas aprobadas por el Consejo Europeo, especialmente en lo referido a la nueva arquitectura de supervisión de los Estados miembros, que consolida a la Comisión Europea en el papel vigilante de los Estados por cuenta del Consejo (Torreblanca y Piquer, 2014).

Que el Consejo haya demostrado ser el verdadero centro de poder de la UE dice poco sobre su funcionamiento interno, y menos aún de su eficacia y representatividad. Al contrario, detrás de esa fachada, lo que hemos visto es una dinámica de poder muy descarnada, con asimetrías entre los países tan evidentes como dolorosas. De hecho, en una primera fase de la crisis, el Consejo tuvo un papel más negativo que positivo, especialmente debido al empeño del presidente Sarkozy en instrumentalizarlo para situar a Francia en la codirección de la UE junto con

Alemania. El punto álgido de esa dinámica de captura del Consejo por el directorio franco-alemán vino en 2010 vía el acuerdo de la playa de Deauville, cuando Sarkozy y Merkel adoptaron unilateralmente una serie de posiciones respecto a los programas de rescate y el pago de la deuda soberana que tuvieron un efecto desastroso sobre la confianza de los mercados en las economías de los países del sur de Europa. Sin duda alguna, la excesiva visibilidad del tándem Merkel-Sarkozy fue un elemento deslegitimador que dañó la imagen del Consejo[2].

Superada esta fase Merkozy en la que el Consejo Europeo fue de facto sustituido por el directorio franco-alemán, el Consejo, aunque todavía bajo el peso de la influencia alemana, ha actuado y ha sido percibido más como un órgano colectivo que como el instrumento de unas pocas capitales. De esa manera, desde 2012, con las decisiones de asegurar la permanencia de Grecia en la eurozona y poner en marcha la hoja de ruta para completar la unión monetaria, el Consejo volvió a recuperar su papel de líder estratégico colectivo de la UE, depositario de la legitimidad de los Estados a la hora de tomar decisiones. El Consejo Europeo de junio de 2012, en el que la acción conjunta de François Hollande, Mario Monti y Mariano Rajoy lograron arrancar de la canciller Merkel el compromiso de romper el vínculo tóxico entre deuda soberana y deuda privada y lanzar el proyecto de unión bancaria, restauró los equilibrios de poder dentro del Consejo, renovando la legitimidad en este órgano como elemento de gobierno de la UE en situaciones de crisis (Consejo Europeo, 2012).

En cuanto al Parlamento Europeo, su papel en la crisis puede ser observado desde una perspectiva parecida a

la adoptada para evaluar el desempeño de la Comisión. Por un lado, ha desplegado una ingente actividad legislativa: desde la regulación de los mercados financieros hasta el proceso de constitución de la unión bancaria, el Parlamento ha sido un actor central. Pero no lo ha sido en cuanto a la gobernanza de la crisis, aunque sí en parte a la hora de obligar al resto de las instituciones europeas a rendir cuentas por su gestión durante la crisis y, en gran medida, al lograr convertirse en el actor que legitimara democráticamente, al convertirlas en legislación, las decisiones adoptadas en el seno del Consejo Europeo.

Como sabemos, no obstante, una gran parte de la crisis se ha gestionado por cauces intergubernamentales e, incluso, por fuera de los Tratados, lo que significa que ese papel de exigencia de rendición de cuentas y de legitimación ha quedado (cuando ha tenido lugar) en manos de los parlamentos nacionales. El Parlamento Europeo ha acabado así en una especie de tierra de nadie: empeñado en reforzar su papel frente a la Comisión, lo que suele lograr con éxito, no ha percibido con claridad que los Estados, y en gran parte la ciudadanía, no han querido concederle el papel de protagonista en el debate sobre la legitimidad democrática de la UE. De esa manera, ha vivido bajo la contradicción que supone que sus poderes, cada vez más extensos, discurran en paralelo al declive, progresivo y alarmante, de la participación en las elecciones europeas y, a la vez, a la emergencia de los parlamentos nacionales como legitimadores de las medidas anticrisis.

Pese a que la lógica dictaría que el Parlamento Europeo fuera el actor dominante del juego político en Europa a la hora de rendir cuentas, establecer responsabilidades y

controlar a los Estados, los frenos a su tarea y las limitaciones estructurales (debilidad de los partidos europeos, inexistencia de una verdadera opinión pública y falta de visibilidad) se lo han impedido. No es de extrañar que los principales grupos políticos se hayan concertado acerca de la designación de cabezas de lista y candidatos a la Presidencia de la Comisión. Ello supone un intento de pelear por su visibilidad y legitimidad política, creando, por fin, un espacio público europeo en el que sea posible una gobernanza democrática y a la vez eficaz, pero también un reconocimiento del enorme camino que queda por recorrer.

3. ACELERADORES Y FRENOS

La estrella de esta crisis es, sin duda, el BCE. Este es el único poder que ha actuado en esta crisis con vocación y contenido verdaderamente federal. De ser a una institución deliberadamente diseñada para ser anodina y estar fuera del foco público, el Banco se ha convertido en uno de los actores políticos principales. Con un Comité Ejecutivo de tan solo seis miembros y un Consejo de Gobernadores regido por el principio de la mayoría, esto quiere decir, piénsese bien, que el voto del gobernador del Bundesbank alemán vale tanto como el voto del gobernador del Banco Central griego.

Con su proceder a lo largo de la crisis, el BCE ha sido el instrumento decisivo a la hora de evitar el colapso de la zona euro: eso nos permite hablar del BCE no solo como una institución federal, sino como un poder "federador",

equivalente al Consejo Europeo en su capacidad de dar golpes de timón a la integración europea y llevarla más allá de lo inicialmente previsto. Su papel se asemeja así al que jugara el Tribunal de Justicia Europeo en las primeras décadas de la integración europea, cuando esta institución logró asentar sobre la base de sentencias puntuales una serie de principios (como la primacía o el efecto directo del derecho comunitario), que imprimieron una dirección federalizante al proceso de integración. De la misma manera, el BCE, sin requerir una ampliación de su mandato legal, pero interpretando de forma amplia su papel como guardián de la integridad del euro, ha dado pasos que a primera vista parecían de carácter técnico pero que han demostrado tener una profundísima intencionalidad política.

Las operaciones de refinanciación a largo plazo para los bancos (LTRO), coloquialmente descritas como "barra libre", así como las operaciones de compra de deuda en mercados secundarios (SMT) y la aprobación del programa de operaciones monetarias directas (OMT), han sido decisivas para salvar el euro, aunque contestadas política e incluso constitucionalmente en algunos Estados miembros como Alemania (BVerfag, 2014: 69-80). Pero, en paralelo, su intrusión en la política interna de los Estados, tanto de la mano de la Troika como de las recomendaciones secretas realizadas a los gobiernos italiano y español en el verano de 2011 (pero desveladas posteriormente por la prensa), han contribuido a politizar dicha institución[3].

Entre luces y sombras, el BCE ha emergido, gracias a su capacidad de tomar decisiones pasando por encima de las divisiones de los Estados, como la institución más

auténticamente federal de la UE, el lugar donde los intereses generales de la UE se han antepuesto a los intereses nacionales. La prueba más evidente de ello ha sido la capacidad del BCE de dejar en minoría al Bundesbank en dos ocasiones cruciales: la aprobación de las operaciones monetarias directas en septiembre de 2012 y, más recientemente, la decisión de bajar los tipos de interés un cuarto de punto, a la que también se ha opuesto Alemania en conjunción con el bloque acreedor formado por Finlandia, Austria y los Países Bajos, que no ocultó su oposición a lo que, según sus gobiernos, significaba una relajación indebida e inmerecida de los objetivos de austeridad y estabilidad presupuestaria[4].

Le queda, no obstante, al BCE una gran prueba de fuego: la de, en esta segunda fase de la crisis, actuar decisivamente para evitar la fragmentación de los mercados financieros y, en paralelo, los riesgos de deflación, que amenazan la recuperación económica del sur y ralentizan su salida de la crisis. La legitimidad democrática del BCE, al ser una institución deliberadamente blindada de la política, está determinada tanto por su capacidad de hacer respetar las reglas del juego como por su capacidad de aislarse de las presiones de los Estados más poderosos, en este caso, Alemania. Hoy por hoy, Berlín rechaza aceptar una inflación más elevada que la media aunque eso suponga, por un lado, que el BCE no puede cumplir con su mandato de mantener la inflación media de la eurozona en el 2% y, por otro, que los países del sur de Europa tengan que hacer esfuerzos de austeridad aún mayores. De esa manera, la crisis del euro vuelve a un extraño punto de partida: según Bibow (2012: 18), fue la decisión (unilateral) alemana hace una

década de obviar el objetivo colectivo del 2% de inflación e ir a un crecimiento cero de los salarios la que generaría los desequilibrios que tan graves consecuencias han tenido.

Junto a estos realineamientos de poder institucional, debemos tomar nota de la aparición de nuevos actores con derecho a veto, como los tribunales constitucionales o los parlamentos nacionales, llamados a ratificar la legalidad y proveer de legitimidad democrática las medidas adoptadas por los Estados miembros para gestionar la crisis del euro. El activismo de estos nuevos actores ha alterado el proceso habitual de toma de decisiones en la UE.

El Tribunal Constitucional alemán, por ejemplo, se ha convertido en un jugador con derecho de veto, en el sentido de que tiene la capacidad para influir en la deriva de una política concreta o impedir su adopción. Cada paso fundamental de la crisis ha venido seguido de un proceso de incertidumbre a la espera de lo que decidiera. Así sucedió tras la aprobación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) el 2 de febrero de 2012 y también en lo referido a las actuaciones no convencionales del BCE (Wolff, 2013; Calliess, 2012).

Algo parecido puede decirse de los parlamentos nacionales. Algunos de ellos, no todos, pero especialmente los de los países acreedores, han adquirido una preponderancia especial. Así ha quedado de manifiesto con ocasión de las dificultades sufridas por Angela Merkel en el Bundestag a la hora de aprobar los sucesivos rescates de Grecia o los problemas planteados por el Parlamento finés a la hora de aprobar el rescate financiero de España[5]. Esta irrupción de los parlamentos nacionales se explica por la necesidad de legitimar las decisiones adoptadas en

la crisis del euro. Estas han tenido consecuencias fiscales o han afectado a la soberanía de los Estados de forma muy visible, pero al haber sido adoptadas en foros intergubernamentales y carecer de base legal en los Tratados, se han ejecutado mediante instrumentos de carácter intergubernamental, lo que ha hecho necesaria su aprobación por los parlamentos nacionales. Pero, como se ha señalado (Molina, 2013), este refuerzo de legitimidad ha venido a costa de la eficacia, pues algunos parlamentos nacionales han caído en la tentación de reproducir en el ámbito parlamentario la dinámica intergubernamental tan nociva que hemos visto en el ámbito europeo. Igualmente preocupante es la asimetría que hemos observado entre Estados miembros, pues los parlamentos de los países deudores, a menudo intervenidos o al borde de la intervención, no han tenido una capacidad de decisión equivalente a la de los parlamentos de los países acreedores. Se ha introducido así una nueva divergencia en términos de déficit democrático, que se suma a las ya existentes.

Al final del día, toda las claves de la política europea, sus tensiones y dilemas, se han resumido en la sorda batalla que, dentro de Alemania, han jugado cuatro instituciones: la Cancillería y el Bundestag, por un lado, y el Tribunal Constitucional y el Bundesbank, por otro. Gobierno y Parlamento alemán se han convertido, aunque a regañadientes, en los impulsores y valedores políticos de los acuerdos que permitirían superar gradualmente la crisis; al otro lado, Tribunal Constitucional y Banco Central alemán se han erigido en valedores de los criterios jurídico-formales o de carácter técnico desde los que limitar la flexibilidad y margen de actuación de los políticos.

Si ha habido y hay un debate importante en Europa es el debate interno dentro de Alemania. Ello prueba no solo la centralidad de Alemania en esta crisis sino hasta qué punto todos los pesos y contrapesos que en una democracia importan desde el punto de vista de la legitimidad democrática se han desarrollado casi exclusivamente dentro de Alemania. La canciller alemana ha navegado a través de las tensiones entre los liberales del FDP, los socios bávaros de la CDU y el ministro de Hacienda, Wolfgang Schäuble; posteriormente entre este y los nuevos socios socialdemócratas. A su vez, Merkel ha tenido que sortear los obstáculos planteados por su exasesor convertido en halcón monetarista, el gobernador del Bundesbank, Jens Weidmann, unos jueces del Constitucional gustosos de afirmar su centralidad como garantes últimos de la legitimidad democrática de las decisiones europeas, un Parlamento también sumamente consciente de su papel como defensor de la soberanía fiscal de la ciudadanía, y una opinión pública continuamente espoleada hacia la reticencia a asumir mayores compromisos de solidaridad con la eurozona.

Alemania ha sido y es, a la vez, el gran freno y el gran acelerador de esta crisis; de ahí su exposición constante a las críticas y presiones por parte de todos. Formalmente, los Tratados reflejan un esquema institucional claro y una distribución de poder reglada de acuerdo con una clara separación de poderes; en la práctica, Alemania se ha convertido en el único actor con verdadero poder, en el sentido de que solo Berlín puede inclinar la balanza en una u otra dirección o prevenir esa inclinación. Cada vez más visible y mejor analizado (Kundnani, 2014), este

cambio en el papel de Alemania es estructural, lo que obligará a reconfigurar tanto la teoría como la praxis sobre la integración europea.

NOTAS

1. Joshua Chaffin (2011): "Europe close to creating 'budget tsar'", *Financial Times*, 9 de noviembre de 2011.
2. "Franco-German Declaration", Deauville (Francia), 18 de octubre de 2010, en http://www.euo.dk/upload/application/pdf/1371f221/Franco-german_declaration.pdf%3Fdownload%3D1 [ultimo acceso 15/4/2014].
3. Para una visión más detallada de las LTRO y las operaciones de mercado abierto del BCE, véase "Open market operations", BCE, en http://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omo/html/index.en.html [último acceso 15/4/2014].
4. "Europe's monetary opposition", *The Economist*, 6 de octubre de 2012, en http://www.economist.com/node/21564245, y más recientemente: "A Last 'Warning Shot' for Southern Europe", *Spiegel*, 8 de noviembre de 2013, en http://www.spiegel.de/international/europe/a-932523.html
5. "German Parliament Approves Greek Bailout Package", *Spiegel*, 27 de febrero de 2012, en http://www.spiegel.de/international/europe/large-majority-german-parliament-approves-greek-bailout-package-a-817881.html; "Finnish Parliament approves Spanish bailout", *WSJ*, 20 de julio de 2012, en http://online.wsj.com/news/articles/SB10008723963904444643045775390118668217 68

CAPÍTULO 6

LA GRAN DIVERGENCIA

Todas las sociedades y sistemas políticos están atravesados por fracturas (*cleavages*, en el argot politológico). Estas divisiones pueden enfrentar a los ciudadanos en razón de su clase social, identidad nacional, creencias religiosas, lengua u otros tipos de intereses y valores. Acomodar estas diferencias es la tarea de todo sistema político. Pero ese acomodo es más difícil cuando esas diferencias, en lugar de entrecruzarse, se solapan, agrupando a los ciudadanos en unos pocos grupos muy polarizados.

Algo así está sucediendo en la UE, al cristalizarse una serie de divisiones que pueden polarizar y separar a los europeos, haciendo aún más difícil hacer progresar el proyecto de integración. Dichas fracturas son políticas, pero también económicas, y se dan tanto dentro de cada país, donde la distancia entre elites y ciudadanos está aumentando a la par que lo hacen los populismos xenófobos y antieuropeístas, como entre los Estados miembros, separando al Norte del Sur y al centro de la periferia en

una espiral de recelos, prejuicios y rivalidades que amenaza con convertir la UE en un lugar inhabitable.

La nueva geografía política de Europa (Leonard, Walton y Zielonka, 2013: 6) está dominada, primero, por la emergencia de una serie de graves fracturas entre deudores y acreedores que agrupa, a un lado, a los países del norte de Europa y, a otro, a los países del sur, pero también de la periferia. En este sentido, esta brecha ha cristalizado una división entre centro y periferia inexistente anteriormente. La segunda fractura es la que observamos entre elites y ciudadanos, que aunque generalizada a la mayoría de los sistemas políticos y a todos los niveles de gobierno (municipal, regional o nacional), se manifiesta aquí en forma de desafección creciente hacia el proyecto europeo y da curso a la proliferación de populismos xenófobos y antieuropeístas. La tercera fractura tiene que ver con el agravamiento de las tensiones entre democracia, eficacia e identidad.

1. CENTRO Y PERIFERIA: UN LENGUAJE OLVIDADO

Con frecuencia, el proyecto europeo se predica en un tono moralizante, exponiéndolo exclusivamente como un proyecto de elevado carácter y fines, producto y expresión última de un ideal superior, tan altruista y cosmopolita. En ese discurso, la existencia de costes y beneficios, ganadores y perdedores, intereses, en definitiva, se oculta, como si fuera obsceno hablar de ellos. Pero si la integración europea ha salido adelante ha sido no solo debido a sus elevados valores, sino a la existencia de intereses compartidos y, lo que es más importante, a su capacidad

de beneficiar a un número suficientemente elevado de ciudadanos durante un largo periodo de tiempo. Que los partidarios del proyecto europeo superen a sus detractores o estén en minoría frente a ellos no tiene que ver solamente con la capacidad de los ciudadanos de compartir el proyecto europeo en su fuero más íntimo, sino más bien con la percepción de si salen ganando o perdiendo con ese proceso y de cuál sea su evaluación de las alternativas posibles.

Eso explica que, históricamente, las actitudes hacia la integración europea hayan correlacionado muy estrechamente con el desempeño económico de la UE. Desde el punto de vista agregado, eso se ha traducido en que cuanto más ha crecido económicamente la UE, más apoyo ha habido al proceso de integración. Y desde el punto de vista individual, en que aquellos actores económicos o grupos sociales que más se han beneficiado de la integración europea, hayan sido también las más europeístas (Hix y Hoyland, 2012).

Afortunadamente, las actitudes de los ciudadanos europeos hacia la integración europea no han venido exclusivamente determinadas por su nacionalidad o país de residencia, sino también y muy intensamente por sus intereses socioeconómicos. El mercado interior, en tanto en cuanto ha estructurado un espacio de libre competencia y circulación de bienes, personas, capitales y servicios, pero también algunas de las políticas claves, como la política agrícola o pesquera, ha tenido un gran impacto sobre el apoyo al proyecto europeo, permitiendo a los grupos sociales desarrollar intereses e identidades compartidas que escaparan a sus identidades nacionales. Así, agricultores, desempleados, pequeños comerciantes y trabajadores manuales cualificados han tendido a verse a sí

mismos como perjudicados por el proceso de integración, mientras que jóvenes, empresarios y trabajadores manuales menos cualificados, que son los grandes beneficiarios de la apertura económica, han tendido a apoyar más el proceso de integración.

El éxito del proyecto europeo ha estado por tanto muy estrechamente vinculado a que las divisiones y diferencias de intereses no se estructuraran solamente en función del país. El Sur, tradicionalmente más pobre, se ha beneficiado de la integración y ha convergido sostenidamente hasta alcanzar niveles de renta que parecían impensables. Pero no lo ha hecho a costa del Norte rico, que también se ha beneficiado de la apertura de mercados en dichos países.

En un sentido parecido, pese a las muy notables diferencias de tamaño entre países dentro de la UE, pues seis países aúnan al 70% de la población mientras que los otros 22 solo reúnen al 30%, la Unión nunca ha sido una tiranía de los grandes, ni tampoco un lugar ingobernable debido a la existencia de un gran número de países muy pequeños. Pese a las desavenencias, en ocasiones virulentas, en torno a los sistemas de votación y el peso que cada Estado debería tener, al igual que los ciudadanos no han votado solo en razón de su nacionalidad, sino de sus intereses, los Estados raramente han votado agrupados por su tamaño sino de acuerdo a otro tipo de preferencias: liberales frente a proteccionistas, mediterráneos frente a nórdicos o contribuyentes netos frente a receptores netos, por citar algunas de las agrupaciones más comunes.

Pero este logro está hoy en peligro, pues el proceso de divergencia económica o política hace que los ciudadanos

vuelvan a percibir que su identidad nacional es lo más importante, poniendo fin a esa capacidad de identificación trasnacional esencial para el proyecto europeo. Aunque es todavía pronto para formular conclusiones taxativas, sí que se observa que al agravamiento de la brecha entre elites y ciudadanos, que ya existía y venía de lejos, se ha añadido una importante brecha entre Norte y Sur, centro-periferia y deudores-acreedores. Las democracias de los países deudores, especialmente en el sur de Europa, son hoy más pobres, más desiguales, están menos cohesionadas, son más frágiles y cuentan con menos apoyo ciudadano que las democracias del Norte, lo que supone una inversión de la situación y tendencias de convergencia vistas históricamente.

El impacto de la crisis es muy visible en torno a la convergencia económica entre países, trastocada en divergencia económica entre centro y periferia. La crisis ha provocado un retroceso muy notable en la convergencia económica entre los miembros de la eurozona (Darvas y Wolff, 2014). La factura de la crisis para países como España, Grecia, Portugal, Italia e Irlanda no se expresa pues solo en decrecimiento económico, sino en la apertura de una brecha entre países ricos y pobres (Tsoukalis, 2014).

España es sin duda un buen ejemplo de esta tendencia, pues tras un magnífico historial de convergencia económica la crisis le ha hecho retroceder 14 años y, a la vez, es uno de los países donde más han aumentado las desigualdades. Esa brecha económica entre los miembros de la eurozona también se ha dado dentro de los países. Según Eurostat, España se habría convertido en el país más desigual de la UE junto con países muy alejados de su

renta, como Portugal, Bulgaria y Letonia (IDE, 2013: 137). Eso significa que los países de la periferia más afectados por la crisis no solo son más pobres en términos relativos, sino que también son aquellos donde las desigualdades más han crecido internamente. Europa, que siempre ha tenido como seña de identidad la cohesión económica y social, la pierde ahora a raudales, tanto entre países como dentro de ellos[1].

Las consecuencias son evidentes: al igual que las desigualdades dentro de los países socavan las sociedades y debilitan sus sistemas políticos, la divergencia económica entre Estados genera rivalidades y hace peligrar el proyecto europeo. Hasta la fecha, dicho proyecto ha prosperado sobre la creencia (y la evidencia) de que la integración económica era un juego de suma positiva en el que todos los participantes ganaban. En verdad unos ganaban más que otros, pero como todos ganaban, las diferencias relativas no importaban. Sin embargo, en la medida en la que la crisis ha introducido problemas redistributivos de primer orden y generado percepciones de suma-cero (lo que ganan unos es a costa de lo que pierden otros), las fricciones se han generalizado, haciendo que los conflictos se vuelvan cada vez más intratables y difíciles de resolver.

2. ELITES CONTRA CIUDADANOS

Como se ha visto en capítulos anteriores, las medidas anticrisis han hecho que Europa se haya adentrado en territorios antes vedados, como las pensiones, los mercados

laborales o la fiscalidad, quedando, para los perdedores de los procesos de reformas, asociada a estos agravios. Esa incursión en la política nacional, recordemos, se ha hecho bajo una cobertura tecnocrática y de emergencia, dando lugar a una mutación de gran calado constitucional tanto en casa como en Europa.

El llamado "consenso permisivo", que tanto tiempo sostuvo la integración europea, parece que se ha marchado para un rato largo. La vieja y bondadosa Europa que ampliaba derechos y garantizaba una prosperidad creciente y compartida convive ahora con una Europa sumamente polarizada entre Norte y Sur, centro y periferia, elites y ciudadanos. La nueva Europa tiene una cara mucho menos amable: la de una "unión de estabilidad" obsesivamente centrada en la supervisión y sanción de los Estados, en la que sus políticas se expresan en modo de "ajuste" o "reforma estructural" y se ponen en marcha y dirigen por instituciones como la Troika o el Eurogrupo.

Todo ello ha generado un vuelco sin precedentes en el europeísmo. Antes de la crisis, en 2007, nos permitíamos calificar como "euroescéptica" o desafecta hacia la UE a la opinión pública británica en razón de que en ese país hubiera una mayoría de ciudadanos que no confiaran en la UE. En el Reino Unido de 2007, un 36% de los británicos confiaban en la UE y un 49% desconfiaban, arrojando por tanto el apoyo neto a la UE un saldo negativo de -13 puntos. Esa cifra no solo era elevada, es que no tenía parangón en ningún otro Estado miembro, pues en todos los demás el apoyo registraba un saldo rotundamente positivo. En los países del sur de Europa, por ejemplo, las tasas de apoyo neto eran espectaculares: 42% en

España, 41% en Portugal, 33% en Chipre, 30% en Italia, 29% en Irlanda y 26% en Grecia. Nótese que, por aquel entonces, algunos de los miembros del grupo que posteriormente se convertían en defensores a ultranza de la austeridad, también mostraban tasas de apoyo al proyecto europeo bastante elevadas: 44% en Holanda, 26% en Finlandia, 20% en Alemania (aunque solo, bien es verdad, 3% en Austria).

Los datos del Eurobarómetro (2007) mostraban, pues, una notable continuidad en la geografía política del apoyo a la UE, con solo una notable excepción: el Reino Unido. Pero si avanzamos hasta 2013 y volvemos a mirar los datos del Eurobarómetro (2013), lo que se percibe es un vuelco completo en el apoyo a la integración europea. La alineación de la caída del apoyo y su conversión en rechazo correlaciona muy estrechamente tanto con la profundidad como con la gestión de la crisis del euro. Abre el cambio Chipre, que pasa de un apoyo del 33% a un rechazo del 58% y le siguen: Grecia, que pasa de +26 a -56; España, de +42 a -50, Reino Unido, de -13 a -48, Portugal, de +41 a -43 e Italia, que pasa de +30 a -39, sumándose a este grupo en caída prácticamente libre países no intervenidos, como Francia, que pasa de +10 a -35. Pero sobre todo hay que destacar que en los acreedores también se hunden las valoraciones de la UE: en Alemania pasan de +20 a -30, en Países Bajos de +44 a -17, en Austria de +3 a -13 y en Finlandia de 26 a -1.

A falta de un análisis estadístico más completo, la evolución de esta serie de datos apunta a que la crisis del euro se ha cobrado un alto precio tanto en los países deudores como en los acreedores: en los primeros, los malos

resultados económicos de las políticas, sumados a la pérdida de capacidad de decisión, habrían provocado un amplísimo vuelco en la confianza; en los segundos, a pesar de que los resultados económicos no han sido malos, la ciudadanía percibiría los programas de rescate como la práctica de una solidaridad indebida e inmerecida, lo que también habría contribuido a extender la desafección.

La crisis también ha introducido una importante cuña entre miembros y no miembros de la eurozona, exacerbando las tensiones entre los dos grupos. Todo ello dificulta aún más los procesos pendientes de ampliación de la UE hacia los Balcanes Occidentales y Turquía, que quedan en un limbo indeterminado y sin apoyo político ni ciudadano y contribuyen a dibujar una UE carente de dinamismo, con serios problemas para continuar proyectando sus principios y valores, pero también sus intereses económicos, en su vecindad.

El euro ha logrado hasta ahora funcionar bajo el supuesto de que la existencia de un centro potente dentro de la eurozona no solo no afectaría negativamente al resto de Estados miembros, sino que ofrecería un factor de estabilidad que les beneficiaría. Pero mientras la eurozona se dirige hacia una integración más profunda, el statu quo no puede mantenerse ya que los que no pertenecen al grupo también se ven obligados a ajustar sus economías. Estas dinámicas conllevan el riesgo de levantar muros dentro de la UE y tensar aún más las relaciones entre los socios, provocando una eventual salida del Reino Unido de la Unión, la marginación política e institucional de los países que no comparten el euro y la discriminación de quienes, desde Turquía a los Balcanes Occidentales pasando por Ucrania, aspiran a

entrar en la UE pero cada vez ven los ánimos hacia nuevas adhesiones dentro de la UE más tibios.

Todo esto debe entenderse en un contexto en el que la creciente integración entre los países de la eurozona también se enfrenta con importantes obstáculos. En la medida en que la unión bancaria y fiscal exijan una revisión profunda de los tratados, la eurozona podría dividirse en dos: a un lado quedarían aquellos que tienen la voluntad de cambiar los tratados y pueden lograr el apoyo de su electorado para hacerlo; y al otro aquellos que carecen de esa voluntad o no disponen del apoyo ciudadano para cambiarlos, por lo que no podrían sumarse al grupo de cabeza.

Una Europa a dos velocidades es un problema, pues hay que gestionar la complejidad, pero no una amenaza. Hasta la fecha, siempre que la pertenencia a cada grupo ha sido voluntaria y las relaciones entre los dos han sido fluidas no ha habido problemas. Pero si la eurozona pasa a dividirse rígidamente en dos y los que quedan fuera, aunque por razones distintas, comparten la percepción de que la mayor integración de la eurozona supone un agravio político o un coste económico insoportable, entonces esa división se convertiría en una fractura que terminaría estructurando la política, la economía y la sociedad más en términos de desintegración que de integración (Zielonka, 2011).

3. DAÑOS ASIMÉTRICOS

La crisis ha empujado a ciudadanos y a elites en direcciones contrarias. Cuanto más profunda o virulenta ha sido, más claramente han optado las elites por poner entre paréntesis

temporal la democracia y optar por soluciones eficaces. Pero al resolver la tensión entre democracia y eficacia a favor de esta última, han contribuido a vaciar de contenido la política, extendiéndose la desafección y abriendo el paso a las opciones populistas.

Además de la cristalización de serias fracturas entre ciudadanos y elites y una desafección generalizada hacia el proyecto de integración europea, la crisis nos deja un desajuste paralelo en el ámbito de la política entre países acreedores y deudores: en los primeros, la confianza en las instituciones nacionales ha aguantado relativamente intacta en estos últimos años; mientras, la desafección con la política y las instituciones políticas nacionales en los países acreedores se ha generalizado. Como ha mostrado Sonia Alonso, las discrepancias entre los niveles de confianza ciudadana hacia los parlamentos nacionales en los países deudores del sur y los acreedores del norte de Europa son muy notables. Y lo mismo se puede decir en relación a los gobiernos. Las instituciones democráticas del Norte han absorbido el golpe de la crisis mucho mejor que las del Sur, muy dañadas en su legitimidad (Alonso, 2013).

Así, al observar la evolución de la confianza en los parlamentos nacionales y gobiernos durante la última década en el norte y sur de Europa, emergen dos patrones claros. En Grecia, Italia, Portugal y España asistimos a un descenso pronunciado de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones nacionales, que pasa de una media del 46% de confianza en sus parlamentos y un 39% en sus gobiernos en 2004 a un 11% en 2013 para ambas instituciones. Por otro lado, entre los ciudadanos de Alemania, Países Bajos, Finlandia y Austria la confianza

en sus instituciones nacionales se ha mantenido estable durante el mismo periodo de tiempo; de una confianza media en sus parlamentos del 52% se ha pasado a una del 49% y de un 46% de confianza en sus gobiernos a un 44% en ese mismo periodo de tiempo.

Durante la crisis, los gobiernos europeos han quedado atrapados en la llamada "maldición de Juncker", formulada por el primer ministro luxemburgués con meridiana claridad: "Sabemos lo que hay que hacer, pero no sabemos cómo ser reelegidos después de hacerlo"[2]. Esa "maldición" ha perseguido a los líderes de los gobiernos de la eurozona, que mayoritariamente han ido perdiendo las elecciones a las que se han presentado. Hay varias excepciones a esta regla, pero para poder seguir en el Gobierno después de unas elecciones celebradas en plena crisis del euro ha habido que reunir varios requisitos muy reveladores: uno, no ser miembro de la eurozona o ser miembro de la eurozona pero tener gobiernos conservadores y, además, ser país acreedor con unas finanzas públicas saneadas (Aslund, 2013).

Dos de esas excepciones a la maldición de Juncker confirman la seriedad de algunos de los problemas que la UE enfrenta. El primero es Austria, que ilustra el problema de la tensión o círculo vicioso entre tecnocracia y populismo. Allí, el Gobierno de coalición entre populares y socialdemócratas, partidos que han dominado la política austríaca desde 1945 gobernando en coalición de forma prácticamente ininterrumpida desde 1983, logró revalidar su mayoría en las elecciones de 2013, pero haciendo frente a un auge de los populistas euroescépticos del Partido de la Libertad (FPÖ), que obtuvieron hasta el 21%

de los votos. El ejemplo de Austria demuestra, como en Italia, hasta qué punto los gobiernos de coalición pueden, en época de crisis, llevar a una parte de la ciudadanía a buscar una alternativa populista ante la falta de diferenciación entre las principales fuerzas políticas.

El segundo caso, el de Alemania, ilustra bien el dilema entre democracia y eficacia. El camino elegido por la canciller alemana para asegurarse la reelección en las elecciones de 2008 y 2013, además de ser eficaz políticamente, pues en las primeras laminó a sus socios socialdemócratas del SPD y en las segundas a los liberales del FDP, ha sido democráticamente intachable. Angela Merkel ha gobernado la crisis del euro de acuerdo con las preferencias de la mayoría de los alemanes, muy reticentes a adoptar decisiones que implicaran transferencias de soberanía o recursos financieros. A lo largo de la crisis, los votantes alemanes han sido cristalinos en sus preferencias: han querido, a la vez, minimizar las transferencias financieras facilitadas a los países deudores y maximizar el control sobre ellos para lograr un cumplimiento efectivo de las condiciones de esos préstamos y garantías. Sin duda, lo han logrado: cualquier observador externo al que se le pida evaluar la democracia en Alemania en relación a la crisis del euro, muy probablemente formularía observaciones elogiosas en cuanto a su capacidad de controlar a sus líderes y hacerlos responsables ante la opinión pública.

Si en democracia la responsabilidad tiene dos dimensiones, ex ante (*responsiveness*) y ex post (*accountability*), la canciller alemana puede legítimamente anotar entre sus logros haber sido responsable en ambos sentidos ante

sus electores. Otra cosa es, claro está, que ese camino haya sido sumamente nocivo para Europa en su conjunto, pues como consecuencia de las reticencias alemanas, la UE ha avanzado de forma exasperantemente lenta durante los últimos años, siendo incapaz de dejar atrás una crisis que EE UU ya ha superado, lo que ha agravado la desafección con el proyecto europeo y la desconfianza en sus instituciones. Se percibe así con toda claridad cómo la legitimidad democrática y la eficacia en la lucha contra la crisis se han convertido en un juego de suma cero. Por un lado, aquellas medidas que serían eficaces (como los eurobonos, las compras de deuda soberana por parte del BCE, la instauración de fondos de estabilización o la puesta en marcha de impuestos europeos) no serían aprobadas por los parlamentos nacionales de los países acreedores y, por tanto, no serían legítimas ante los ciudadanos, lo que erosionaría la democracia en el ámbito nacional. Por otro, aquellas medidas que son democráticas (como el derecho de los parlamentos nacionales a pronunciarse sobre las medidas de gestión de la crisis del euro) hacen ingobernable la crisis y prolongan la salida de ella, erosionando la legitimidad de la UE ante los ciudadanos de los países deudores, que se ven desprovistos de su soberanía sin a cambio recuperarla en términos de eficacia.

El dilema es evidente: cada día que pasa, las elites europeístas están cada vez más convencidas de la necesidad ineludible de profundizar en la integración política y económica. La unión monetaria, han concluido las elites, requiere de estructuras de gobernanza fuertes, es decir, de una profunda centralización del poder, o lo que es lo mismo, de nuevas transferencias de soberanía. Sin

embargo, este empuje centralizador despierta recelos en una ciudadanía cuyos niveles de confianza en la UE se han hundido hasta extremos inimaginables.

NOTAS

1. Claudi Pérez (2014): "La desigualdad corroe el proyecto europeo", *El País*, 5 de enero de 2014, en http://internacional.elpais.com/internacional/2014/01/05/actualidad/1388953809_021102.html; Alejandro Bolaños (2013): "La renta española desanda 14 años", *El País*, 13 de diciembre de 2013, en http://economia.elpais.com/economia/2013/12/12/actualidad/1386880494_573841.html; Amanda Mars: "España sufre el mayor aumento de la brecha social por la crisis", *El País*, 13 de marzo de 2014, en http://economia.elpais.com/economia/2014/03/13/actualidad/139 4732075_347846.html
2. *The Economist*, "The Quest for Prosperity", 15 de marzo de 2007, en http://www.economist.com/node/8808044

CAPÍTULO 7

EUROFOBIA

Al calor de la crisis del euro y amparados por la desafección con la UE, los partidos populistas de carácter xenófobo están registrando un importante avance. Estos partidos se han transformado: si antes eran euroescépticos, ahora son abiertamente eurófobos y preconizan el cierre de fronteras, la vuelta a la moneda nacional y la conversión de la UE en una mera asociación de Estados. Estos partidos ya no son minoritarios, en muchos casos ni siquiera antisistema, y gozan de un importante apoyo electoral en un número importante de países.

Inesperadamente, las elecciones europeas de 2014 han concedido a los populistas eurófobos una plataforma y una oportunidad para hacerse visibles y polarizar la política europea en torno a dos extremos: más integración o recuperación de la soberanía. Para los europeístas, todas las opciones disponibles son imperfectas. Una opción sería coaligarse frente a ellos y así aislarlos, pero esto supondría victimizarlos y, eventualmente, favorecerlos

electoralmente. Otra opción sería adoptar algunos elementos de sus políticas, lo que podría debilitarlos electoralmente, pero supondría traicionar principios y valores que, al menos en teoría, deberían ser irrenunciables para los europeístas, como la libertad de movimiento de personas dentro de la UE o las políticas de inmigración. La tercera opción es profundizar en la integración europea y esperar que el fin de la crisis haga retroceder la marea populista. Sin embargo, mirando hacia atrás, si los líderes europeos no han sido capaces hasta la fecha de imprimir el suficiente ritmo o eficacia a las políticas anticrisis, cuesta mucho pensar que vayan a ser capaces de hacerlo ahora.

1. LOS NUEVOS EUROESCÉPTICOS

Tradicionalmente, los países del sur de Europa se han caracterizado por un europeísmo entusiasta que contrastaba con el más templado fervor europeo de los miembros fundadores. En países como Alemania, Francia o los Países Bajos, el euroescepticismo comenzó a acrecentarse al hilo de la crisis de 2002-2003, que supuso la primera introducción de dolorosas medidas de ajuste estructural que, al igual que una década más tarde en el Sur, fueron percibidas por la población como una alteración no consentida del contrato social (especialmente en lo relativo a las prestaciones sociales asociadas al Estado de bienestar).

Con el "no" a la Constitución Europea en Francia y Países Bajos en abril-mayo de 2005 y la proliferación de la llamada "fatiga de solidaridad" en Alemania a costa de la unificación y lo que allí se consideró que eran unas

excesivas contribuciones al presupuesto europeo ("Europa", se decía, "es cuando los gobiernos acuerdan algo y Alemania paga"), estos países se sumaron a los ya que venían mostrando un euroescepticismo más consolidado (Dinamarca, Suecia o el Reino Unido). Mientras, en el sur de Europa crecía el europeísmo al hilo de una convergencia económica sin precedentes.

Sin embargo, lo ocurrido ahora, a raíz de la crisis del euro, no es una simple inversión de tendencias por las que Norte y Sur hayan cambiado sus papeles debido al fracaso económico de este último. Como se ha señalado en el capítulo anterior, el europeísmo se ha hundido espectacularmente en el Sur y, a la vez, ha continuado su declive en los países del Norte. La nueva geografía política del europeísmo se caracteriza por una lamentable situación en la que la desconfianza en la UE ha alcanzado cotas históricas en todos los Estados. Precisamente en un momento en el que la UE enfrenta una de las agendas de integración más ambiciosas de su historia (unión bancaria, fiscal y económica), los ciudadanos han dado la espalda al proceso de integración, tanto en el Norte como en el Sur.

Algo parecido ocurre con la geografía del populismo euroescéptico. No se trata de un fenómeno nuevo (Rodríguez-Aguilera, 2012), pero sí cambiante y que se ha adaptado de forma muy inteligente a las circunstancias actuales (Fieschi *et al.*, 2012). En Francia, por ejemplo, el viejo euroescepticismo del Frente Nacional (FN) de Jean-Marie Le Pen se ha modernizado sustancialmente, siendo capaz de presentarse a la opinión pública no ya como un resultado de la nostalgia más tóxica (antisemita, filofascista y colaboracionista), sino como un

partido que apela a las clases trabajadoras y a la Francia rural para reivindicar los valores republicanos frente a las amenazas a la identidad nacional que supuestamente representan el multiculturalismo y la inmigración. En lugar del antisemitismo, los seguidores de su hija y sucesora, Marine Le Pen, practican ahora la eurofobia, culpando a una Europa abierta al mundo de la pérdida de soberanía de Francia; la xenofobia, culpando a los extranjeros, ciudadanos de la UE o extracomunitarios del aumento del paro y la delincuencia; y la islamofobia, situando en la religión islámica la principal amenaza a la identidad republicana.

El éxito del Frente Nacional tiene que ver con la sabiduría política de Marine Le Pen para entender cuáles son las preocupaciones fundamentales de una gran parte del electorado francés (desempleo, inseguridad e identidad), situarlas en el centro del debate político y proponer una serie de soluciones aparentemente sencillas y eficaces (retornar al franco, cerrar las fronteras, acabar con la libre circulación de trabajadores y expulsar a los inmigrantes que no se integren). Pero en el éxito de Le Pen hay algo más que la cosecha de una sabiduría táctica: cuenta, y mucho, el hecho de que las principales fuerzas políticas francesas, a la izquierda o a la derecha, den por bueno un día sí y otro también, implícita o explícitamente, el diagnóstico del Frente Nacional sobre Europa y la inmigración.

Por un lado, durante su mandato como presidente, Nicolas Sarkozy alimentó diariamente a los populistas con sus agresivos discursos y políticas sobre la inmigración, también con sus comentarios despectivos sobre los países del sur de Europa, en los que a lo largo de su campaña

electoral se ensañó especialmente con España. Por su parte, en el lado socialista, hemos visto cómo, mientras una parte ha adoptado el discurso antiinmigración de la derecha (recuérdese el incidente de la expulsión de la adolescente Leonarda Dibrani a cargo del ministro del Interior, luego primer ministro, Manuel Valls), otra parte, encabezada por el ministro de Industria y posteriormente de Economía, Arnaud Montebourg, ha adoptado el discurso típico de la izquierda francesa que señala a la Comisión Europea como culpable de todos los males económicos como adalid del neoliberalismo económico (Montebourg, 2011).

No es de extrañar que en este clima político una mayoría clara de los franceses (55%) haya llegado a plantear que es necesario reconsiderar los Acuerdos de Schengen sobre supresión de controles fronterizos y la libre circulación de personas, y que otro porcentaje muy significativo (52%) haya llegado a la conclusión de que la pertenencia a la UE es más perjudicial que beneficiosa (IFOP, 2014). Debido a estas actitudes de las principales fuerzas políticas, el Frente Nacional ha dejado de ser un partido antisistema dominado por un grupo de nostálgicos y se ha convertido en una fuerza política con una sólida presencia y, peor aún, con capacidad de estructurar el debate político nacional en uno de los países que siempre ha sido faro de los valores democráticos. Que no se diga pues que los populistas entraron por la puerta de atrás cuando la realidad es que se les puso la alfombra roja y se les invitó a tomar el té en los salones principales de la República.

Igualmente inteligente está siendo el Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP, por sus siglas en

inglés) de Nigel Farage, que se presenta como un partido moderno que rechaza abiertamente el filofascismo antisemita del British National Party (BNP). De forma maestra, el UKIP ha logrado generar primero y capitalizar después la inquietud de un sector de la población británica hacia las consecuencias de la apertura de los mercados de trabajo del Reino Unido a los trabajadores provenientes de Europa Central y Oriental. Aquí también, aunque el tono del UKIP sea abiertamente xenófobo al asociar sistemáticamente inmigración, criminalidad, desempleo y recortes en las prestaciones sociales o el acceso a servicios públicos, los populistas han logrado que el Partido Conservador adopte tanto el discurso como la agenda de medidas restrictivas contra la inmigración (Cameron, 2013) y han puesto a la defensiva al resto de la clase política, desde los liberales a los laboristas (Brady, 2013). El efecto ha sido convertir al UKIP en una alternativa real, legítima y creíble.

Al igual que lo ocurrido con el Tea Party en EE UU, los conservadores británicos se encuentran atenazados por el UKIP, pues saben que sus votantes comparten una gran parte de la agenda de este partido. Como ha señalado Mark Leonard, el UKIP ha logrado dar la vuelta completa al relato sobre los beneficios de la pertenencia a la UE que los europeístas, conservadores, liberales y laboralistas, tan exitosamente habían construido (Leonard, 2014). Donde los europeístas dibujan el mercado interior de la UE como una gran oportunidad de negocio para las empresas británicas, y especialmente para su sector financiero, representado por la City londinense, los populistas bosquejan un mercado anquilosado, víctima de un exceso de regulación, que

asfixia al Reino Unido y le impide crecer. Donde los europeístas señalan cómo el crecimiento del Reino Unido se ha beneficiado extraordinariamente de la apertura a la mano de obra de Europa Central y Oriental, que ha abaratado precios y servicios haciendo al país más competitivo, los populistas han logrado convencer a muchos británicos de que los inmigrantes quitan los empleos a los nacionales, consumen muchos servicios sociales y aumentan la delincuencia. Que estos datos sean falsos, pues los inmigrantes consumen menos servicios sociales, sanitarios y educativos que los nacionales (Springford, 2013), no parece relevante: la experiencia diaria de la gente es que, como consecuencia de las políticas de austeridad presupuestaria, a su vez derivada de los excesos de la City, hay más paro y menos servicios. Aquí también, Europa se convierte en el problema, y su rechazo (abandonar la UE), en la solución.

Las cosas no son muy distintas en los Países Bajos, donde el Partido de la Libertad (PVV, por sus siglas en neerlandés) de Geert Wilders ha logrado, instalándose en la islamofobia y en el rechazo a contribuir al presupuesto de la UE, representar a un sector del electorado maduro y nostálgico de unos Países Bajos homogéneos étnicamente y con unos valores democráticos muy acendrados. Por el resto de Europa Occidental nos encontramos fenómenos parecidos: populistas que se han modernizado y, a la vez, radicalizado su eurofobia. Es el caso de Dinamarca, Austria, Bélgica, Suecia o Finlandia. Aquí también se nos plantea una brecha geográfica entre la Europa Occidental y la Oriental. En esta última, los populistas, con Jobbik en Hungría y Amanecer Dorado en Grecia como casos extremos, se presentan con elementos

directamente fascistas, antisemitas o filonazis, rechazando abiertamente no solo la integración europea, sino la democracia liberal, a lo que hay que sumar algunos partidos profundamente conservadores que bordan el autoritarismo, como el PiS en Polonia o Fidesz en Hungría, que son abiertamente euroescépticos (MHP, 2013).

2. EL PODER DE LOS POPULISTAS

Las divisiones entre populistas hacen que estos partidos solo puedan compartir una agenda europea negativa, no una positiva. Por naturaleza, estos partidos son extremadamente nacionalistas, lo que limita sustancialmente su capacidad de trabajar juntos y dificulta la posibilidad de formar coaliciones estables. Un ejemplo de este problema se observó en enero de 2007, en el contexto de la adhesión de Bulgaria y Rumanía a la UE, cuando algunos de estos partidos formaron un grupo político en el Parlamento Europeo. El grupo, llamado "Identidad, Tradición y Soberanía", incluía al Frente Nacional francés, el Partido de la Gran Rumanía, el belga Vlaams Belang, el austríaco FPÖ, el búlgaro ATAKA y dos eurodiputados italianos de extrema derecha, entre los que se encontraba Alejandra Mussolini. La alianza se disolvió en noviembre de 2007 debido a las tensiones que provocaron unas manifestaciones sobre los gitanos rumanos de líderes del Frente Nacional francés que la cúpula del Partido de la Gran Rumanía consideró racistas y ofensivas con su país. Ello les llevó a retirarse del grupo, lo que conllevó su disolución al no contar este con la

representatividad suficiente establecida en el reglamento de la Cámara.

Las dificultades que estas fuerzas sufren a la hora de coordinarse no deben llevar a minusvalorar su fuerza y capacidad de actuación a la hora de condicionar la política europea, especialmente en las capitales más sensibles, pero también en las propias instituciones europeas, como en el Parlamento Europeo. Estos grupos son capaces de unirse en torno a una serie de objetivos compartidos, como son la reinstauración de los controles fronterizos, el fin de la libertad de circulación de personas dentro de la UE, unas políticas inmigratorias sumamente restrictivas hacia el resto del mundo y, para un gran número de ellos, la salida del euro y la vuelta a las monedas nacionales.

Hasta la fecha, los euroescépticos han sido débiles en las instituciones europeas; no han tenido el número, la cohesión ni la visión necesaria para dar un vuelco a las instituciones ni para influir a fondo en las políticas. De hecho, como muestran algunos estudios (Morris, 2013), su furor antieuropeísta les ha llevado a votar incluso en contra de aquellas medidas que serían eficaces para atajar los problemas que más les preocupan como, por ejemplo, el refuerzo de la agencia común de fronteras, Frontex. Por ello, aunque Frontex haya demostrado hasta la fecha servir eficazmente para controlar y reducir los flujos de inmigración irregular, los eurófobos no apoyan su refuerzo: no quieren que el control de fronteras se haga mediante una agencia europea, sino que se renacionalice y se devuelva a los Estados.

En cualquier caso, los eurófobos están destinados a colaborar más en el futuro dentro de las instituciones

europeas. Ello por dos razones muy sencillas: primero porque, aunque no deje de ser una paradoja, del Parlamento Europeo con el cual quieren acabar obtienen recursos económicos y organizativos muy sustanciales; segundo, porque el Parlamento Europeo, al elegirse bajo un sistema de representación proporcional, concede a muchos de ellos, especialmente a británicos y a franceses, una visibilidad que sus bienamados sistemas políticos nacionales, que ellos dibujan como paradigmas de la democracia representativa en contraposición al "monstruo de Bruselas" (Enzensberger, 2011), no les dan.

Pero el impacto de los euroescépticos será mucho más duradero y se manifestará de dos formas y en dos ámbitos: el europeo y el nacional (Leonard y Torreblanca, 2014). En el europeo, sus resultados les convertirán con casi toda seguridad en la tercera fuerza política, desbancando a los liberales de ALDE. Ello no les situará en posición de gobernar pero sí, como hacen en casa, de condicionar cómo y con quién gobiernan los demás. Especialmente, y este será su impacto más importante, reventarán la estrategia de los europeístas para las elecciones de 2014, centradas en la posibilidad de, por primera vez, ofrecer a los votantes elegir entre diferentes candidatos.

Europa necesita más rivalidad partidista y más competencia entre alternativas: dado que el margen para llevar a cabo políticas distintas se ha estrechado sustancialmente en el ámbito nacional, lo lógico sería esperar la recuperación de esos márgenes en el ámbito europeo. Ello requeriría que el Parlamento fuera capaz de producir una mayoría clara de centro-izquierda o centro-derecha y,

desde esa mayoría, lograr impulsar políticas acordes con ella tanto en el Consejo como en la Comisión. Sin embargo, hoy por hoy, los equilibrios de fuerzas entre las diversas opciones políticas europeas no solo no permiten avanzar en esa dirección, sino que van en dirección contraria, pues el auge de los populistas, como ocurre en muchos países, obliga a los partidos tradicionales del centro-izquierda y el centro-derecha a coaligarse para gobernar.

En el Parlamento Europeo, sin embargo, varios factores se combinan para impedir la formación de mayorías monocolor. Uno, la fragmentación del sistema de partidos, que hace que los grandes grupos políticos (populares y socialistas) tengan un porcentaje de votos (30-35%) que les obliga a buscar socios parlamentarios para aprobar cualquier tipo de legislación. Dos, la falta de cohesión interna de los grupos políticos que, aunque haya mejorado sustancialmente en las últimas legislaturas, no impide que en algunos asuntos clave los grupos sigan votando de acuerdo a líneas nacionales, no ideológicas. Tres, los elevados umbrales que se exigen para aprobar legislación (mayoría absoluta en lugar de simple), lo que combinado con los factores anteriores y una asistencia a los plenos menor que en sistemas parlamentarios tradicionales estira aún más el número de eurodiputados que se necesitan para aprobar legislación.

A todos estos factores, que ya en el pasado han tenido como consecuencia, para muchos positiva, para otros muy perjudicial, que el Parlamento Europeo funcionara sobre un gran consenso entre conservadores, liberales y socialistas, se añade ahora el auge de los euroescépticos, que

obligará a estrechar aún más la colaboración entre partidos tradicionales, dando la imagen, una vez más, de que Europa se rige por un gran cartel de elites que se aísla de los populistas.

El otro gran efecto del auge populista se hará notar en la agenda de los partidos tradicionales. En Bruselas es posible que veamos enfriarse el apetito legislativo en algunos temas clave como el presupuesto europeo, el mercado interior (especialmente en cuestiones de libre circulación de trabajadores y de servicios) o las políticas comunes de inmigración. Pero sobre todo, es posible anticipar que los europeístas tendrán más difícil continuar la senda legislativa marcada por la hoja de ruta de los cuatro presidentes (Van Rompuy, 2012b) que establece las medidas necesarias para completar la unión monetaria con una unión bancaria, fiscal y de políticas económicas. No hablamos de hipótesis sino de fenómenos que ya venimos observando: las continuas reducciones en el presupuesto europeo, el frenazo a los procesos de ampliación, las resistencias a incluir a Rumanía y Bulgaria en el acuerdo de Schengen a pesar de cumplir las condiciones, aceptadas por todos los Estados miembros y validadas por la Comisión Europea, y la decisión tomada después de la tragedia de Lampedusa en octubre de 2013 de posponer cualquier medida sobre inmigración hasta después de las elecciones son medidas que hablan de la capacidad del populismo euroescéptico de fijar tanto la agenda como de influir en algunas políticas clave[1]. El resultado sería un Parlamento que se deslegitimara día a día a la vista de los ciudadanos y que, aunque ruidoso y hasta circense, en último extremo terminara por ser irrelevante.

Pero el principal impacto de los populistas se vivirá en casa, donde reducirán sustancialmente el apetito de los gobiernos para embarcarse en la ineludible senda de reforzamiento de la UE. Cuesta reconocerlo, pero los euroescépticos son mucho más habilidosos que los europeístas: los primeros persiguen, y logran, politizar el debate sobre Europa, convirtiendo a la UE en política interior y de partido, llevándola a los tabloides de la prensa amarilla, las tertulias y programas espectáculo de televisión y radio, en definitiva, a la calle. Y ahí es donde está su fortaleza: como en último extremo saben que la maquinaria bruseliana no es autónoma, sino que refleja el poder y las preferencias de las capitales, su objetivo primordial es debilitar el ansia y vocación europeísta de las capitales, añadiendo un factor de temor electoral y populista que desincentive ex ante a los gobiernos de tomar medidas ambiciosas o les penalice ex post por hacerlo.

Si como venimos observando en los últimos años, cuando los populistas alcanzan un umbral determinado, en torno al 15-20% de los votos, comienzan a condicionar al resto de las fuerzas políticas, obligándoles a decidir si se coaligan contra ellos o si adoptan parte de sus agendas para desactivarlos, esa situación está ya planteada en una serie de países como Francia, Reino Unido, Italia, Austria, Dinamarca, Hungría, Polonia, Grecia, Holanda, Finlandia, República Checa y Lituania ; en todos ellos los populistas están entre las tres primeras fuerzas políticas. Dado que, como hemos visto en el capítulo 6, las encuestas muestran una gran desafección hacia el proyecto europeo, tanto en países deudores como acreedores, exigir más sacrificios a cualquiera de los dos grupos, sean en el sentido de mayor

austeridad o en el de mayor solidaridad, será sumamente difícil. En Alemania, país clave de cara a este reforzamiento del euro, también estamos asistiendo a un auge del populismo: el surgimiento de un nuevo partido político, Alternativa para Alemania (*Alternative für Deutschland*, AfD), cuyo objetivo es la salida de euro, preocupa no solo por su resultado electoral, sino por el hecho de que, según las encuestas, el número de alemanes que querría salirse del euro ha alcanzado ya el 44% (IFOP, 2014).

La situación es muy similar en el resto de países acreedores: las opiniones públicas en Austria, Países Bajos o Finlandia no quieren profundizar en la integración ni acompañarla de políticas activas de empleo o de estímulo de la economía; simplemente quieren que los deudores cumplan las normas y paguen sus deudas. La política europea no solo está cambiando en el ámbito europeo, sino que ya ha cambiado en el ámbito nacional, posiblemente de forma irreversible.

3. DISPARAR AL PIANISTA

Como se ha señalado en el capítulo anterior, la confianza en las instituciones europeas se ha hundido, sin distinguir mucho entre países ni tampoco entre instituciones: la Comisión Europea, que al comienzo de la crisis suscitaba la confianza del 52% de los europeos y la desconfianza del 27% ahora suscita la desconfianza del 47% y la confianza de solo el 36%. Igualmente preocupante resulta la debilidad del apoyo del que goza el Parlamento Europeo. Si en 2007 un 56% confiaba en el PE y un 28%

desconfiaba, ahora son 47% los que desconfían y 43% los que confían, una división casi perfecta en dos mitades (Eurobarómetro, 2007, 2013).

Hasta la fecha, el principal problema del Parlamento Europeo se ha originado en la incapacidad de frenar la continua caída en la participación. El Parlamento, que comenzó sus andanzas en 1979 con una participación del 62%, ha ido, pese a acumular cada vez más poderes, desapareciendo progresivamente del radar de los europeos hasta quedarse en una muy preocupante participación del 43% en las elecciones celebradas en 2009. Esa media de participación, dolorosa para todo europeísta, escondió realidades particularmente sangrantes: 19% en Eslovaquia, 24% en Polonia o 27% en Rumanía. Ahora, sumando las tradicionales bajas tasas de participación, la situación de crisis económica, los problemas de desconfianza en las instituciones europeas y el auge de las extremas derechas populistas y xenófobas, parece evidente que el Parlamento Europeo, la institución más legítima y más democrática de la UE, no podrá seguir funcionando como lo ha hecho hasta ahora.

Preocupados por el deterioro de su imagen, los defensores del Parlamento suelen argumentar que las democracias nacionales no son mucho más populares que la UE. Y tienen razón: en términos generales, los europeos están más enfadados con la política nacional y con sus gobiernos y parlamentos que con la política europea y sus instituciones: solo un 25% de los europeos confía en su Gobierno nacional o en su Parlamento nacional. Pero esa realidad no ofrece mucho margen para el consuelo: como se ha mostrado en el capítulo anterior, la desafección con

las instituciones nacionales es mayoritaria solo en el sur de Europa, donde la democracia nacional está dañada como consecuencia de la crisis, pero no en el norte de Europa, donde las democracias nacionales se han reforzado ante los ciudadanos por su capacidad de capear la crisis y, a la vez, imponer reformas y disciplina a los demás.

El problema es que los ciudadanos de los países acreedores no necesariamente quieren más Europa, o quieren un tipo de Europa (más reducida pero más controladora) que no es la que necesariamente quieren los ciudadanos del sur de Europa, que prefieren una Europa más generosa y más al servicio de sus necesidades. Por tanto, aquellos que esperan que de la debilidad de las democracias nacionales pueda surgir el apoyo para ceder más poderes y soberanía a la UE no van muy bien encaminados: vista la experiencia de estos años, los ciudadanos del Sur solo aceptarán ceder más soberanía a la UE si sirve para aumentar la capacidad de la UE de tratar con sus verdaderos problemas (el desempleo, el endeudamiento y la falta de crecimiento económico), no si esos poderes sirven para imponer más recortes y ajustes y reforzar un modelo sesgado a favor de los acreedores.

En el tipo de Europa que se está abriendo paso, el Parlamento Europeo, pese a no ser ni el único ni mucho menos el principal responsable de los males democráticos que la UE sufre, corre el riesgo de, como el pianista de las películas del Oeste, ser la primera víctima. Se han mencionado ya los riesgos que se derivan del auge del populismo, que podrían obligar al Parlamento Europeo a, precisamente, imitar el comportamiento tecnocrático y de coalición entre elites que tanto daño está haciendo en los Estados

miembros. También se ha señalado el riesgo de que el Parlamento Europeo, para no irritar aún más a los populistas, entre en una especia de hibernación política, o de autocensura, en temas cruciales para el futuro de Europa.

Pero el Parlamento enfrenta un riesgo existencial mayor que el convertirse en un cartel de elites europeístas o perder relevancia política. Un peligro que se deriva de la combinación de muy bajas y decrecientes tasas de participación con la combinación de una fuerte subida de los euroescépticos es que los Estados miembros decidieran recortar el poder el Parlamento. ¿Cómo lo harían? De varias formas posibles.

Una consistiría en poner en marcha una tercera cámara legislativa formada por parlamentarios nacionales que tendría como misión, primero, controlar que el Parlamento Europeo legislara solo sobre aquellos temas sobre los que estrictamente tuviera competencias y, segundo, se encargara de aprobar y barnizar de legitimidad democrática todas aquellas medidas que los Estados miembros consideran parte de la política nacional y sobre las que se resisten a ceder soberanía. El papel desempeñado por los parlamentos de Alemania, Finlandia, Austria o Países Bajos en la aprobación de los paquetes de rescate a Grecia, Portugal, Irlanda y España, ha abierto esta vía por el terreno de los hechos. Extraño sería que algunos no quisieran ahora profundizar en esta línea con la excusa del auge del euroescepticismo. Por tanto, aunque esta tercera cámara sería sumamente disfuncional, pues añadiría complejidad política, legal e institucional a la UE sin estar claro cuáles serían las ganancias en legitimidad y si compensarían la desafección actual, es una idea con la que recurrentemente se ha

venido jugando desde los tiempos de la Convención y que, ahora, al calor de desafección con la UE, ha cobrado nuevo ímpetu (Giscard d'Estaing, 2011).

Temiendo la formalización de esta tercera cámara, y para evitar esta u otra fórmula que convierta a los parlamentos nacionales en un actor con derecho de veto, algunas personalidades europeas, entre los que se encuentran ex primeros ministros como Mario Monti, exministros de Exteriores como Joschka Fischer, eurodiputados como la francesa Sylvie Goulard o diputados nacionales como el alemán Michael Roth, exportavoz de asuntos europeos del SPD, han propuesto que dentro del Parlamento Europeo, los eurodiputados de los 18 países pertenecientes a la zona euro formen un miniparlamento con capacidad de legislar sobre el euro (Goulard y Monti, 2012; Maurer, 2013). Con ello pretenden dar legitimidad ante la opinión pública a las decisiones que se tomen para la zona euro, evitando, como ocurre hoy, que los eurodiputados de países que ni están ni quieren estar en el euro (los británicos, por ejemplo) voten sobre cómo organizar la zona euro y, eventualmente, sobre cómo acompañar al euro de un presupuesto propio e incluso, más adelante, de una autoridad política propia, en forma de un ministro de Hacienda o similar.

Esta propuesta sin duda que aumentaría la legitimidad del Parlamento Europeo en los países de la zona euro. Salvaría, además, uno de los obstáculos que de forma reiterada ha señalado el Tribunal Constitucional alemán como obstáculo para consentir un mayor grado de transferencias fiscales entre los Estados miembros; en una versión alemana del no "*taxation without representation*",

el Tribunal alemán ha venido sosteniendo que el Parlamento Europeo no es lo suficientemente representativo y, por tanto, carece de legitimidad para sustituir al Bundestag en su función fiscal. Sin embargo, la instauración de un Parlamento de la eurozona dentro del propio Parlamento Europeo destrozaría su legitimidad en los países de fuera de la zona euro ya que, en último extremo, la legislación relativa al euro, especialmente la relativa al sector financiero, tiene un fortísimo impacto sobre las economías de todos los miembros.

Con todo, el peligro más grave que enfrenta el Parlamento Europeo es el que, en un momento dado, ante la caída sostenida en la participación, los Estados miembros den por finalizado el modelo de elección directa puesto en marcha en 1979 y opten por volver a un modelo de representación indirecta en el que los eurodiputados sean elegidos de entre los parlamentarios nacionales. Esta idea del doble mandato no es en absoluto descabellada: como ha observado Andrés Ortega, si como es el caso, los parlamentos nacionales están siendo vaciados de contenido en materias esenciales, la fiscalidad la más importante y, a la vez, el Parlamento Europeo legisla, cada vez más, sobre cuestiones que siempre ha caído dentro del ámbito nacional, como las pensiones, la contratación y el despido o las prestaciones sociales, la necesidad de conectar mejor ambos niveles de representación puede resolverse concediendo un doble mandato a algunos representantes (Ortega, 2014b). Qué duda cabe de que si 54 de los diputados que se sientan actualmente en las Cortes Generales pasaran una o dos semanas al mes legislando en Bruselas, tanto las Cortes como la ciudadanía española se

beneficiarían enormemente, tanto en lo referente a la calidad legislativa como al nivel de debate público.

Es difícil pensar en un escenario en el que el Parlamento pudiera volver a la casilla de salida de 1979. También en un Parlamento completamente irrelevante. Como hasta ahora, es muy probable que siga contando en el futuro con un buen número de eurodiputados que lucha denodadamente por prestigiar la institución, otro número importante de eurodiputados sin carisma ni interés y un grupo pequeño pero activo de eurófobos que luche por capturar la agenda, la atención y los recursos del propio Parlamento para destruirlo. El problema de fondo es el constante retroceso electoral de las posiciones más europeístas en los Estados miembros, algo que se debe a la crisis y contra lo que el Parlamento poco puede hacer. El Parlamento Europeo es, pese a sus imperfecciones, la institución que verdaderamente representa a los ciudadanos europeos. Por eso, no deja de ser una paradoja cruel que se disponga a ser la víctima de unas dinámicas de las que no es responsable y que, al contrario, con los recursos adecuados, podría contrarrestar.

NOTAS

1. Lucía Abellán (2013): "La inmigración queda para después de las europeas", *El País*, 25 de octubre de 2013.

CAPÍTULO 8

REINVENTAR EUROPA

Demo, *cratos*, gobierno del pueblo. Gobernar es elegir entre alternativas. En una sociedad democrática esas alternativas se agrupan en torno a tres dimensiones, permitiendo a la ciudadanía elegir entre políticos, políticas y, también, "polis" o *politeia*, es decir, la forma de gobierno. Ahora apliquemos este sencillo test a la política europea. ¿Eligen los ciudadanos europeos a sus políticos? ¿Eligen los ciudadanos europeos las políticas con las que se les gobierna? Y, por último, ¿eligen los ciudadanos europeos la forma de gobierno de Europa? La respuesta es clara: no. Todo lo que le falta al proceso de integración europeo está resumido en esa triple carencia. Reinventar Europa supone tomarse en serio esas tres dimensiones. En su ausencia, Europa no tendrá gobierno, sino *gobernanza*, que no es otra cosa que un "gobernar sin gobierno". Pero ese método de gobernar sin gobierno con el que nos hemos gobernado hasta ahora está agotado, tanto en su eficacia como en su legitimidad. Europa se ha quedado, a raíz de la

crisis del euro, en una penosa tierra de nadie. En esa tierra de nadie, las fracturas políticas, económicas y sociales se consolidan y los daños a la democracia se multiplican. Reinventar Europa supone poner fin a esas divisiones y lograr que el proyecto europeo haga posible tanto la convergencia económica como la recuperación de la soberanía ciudadana.

1. UNA VERDAD INCÓMODA

Comencemos por la *politeia* europea. Coincidiendo con el fracaso de la Constitución europea en los referendos populares celebrados en Francia y los Países Bajos en 2005 y, posteriormente, en 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que rebajaba las aristas más afiladas de su más ambicioso predecesor, la opinión generalizada fue que la integración europea había tocado techo político, que se tardarían décadas en volver a ver avances sustantivos en la integración. De hecho, el Tratado de Lisboa no añadió nada importante sobre el euro ni su gobernanza, ello pese a los incumplimientos de 2002-2003 y los fallidos intentos de sanción a Francia y Alemania por saltarse los límites de déficit públicos fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En un ambiente de optimismo económico, la convergencia de las políticas económicas entre los Estados quedó en manos del llamado "método abierto de coordinación", un eufemismo para ocultar la falta de voluntad de los Estados de dejarse gobernar económicamente desde Europa. El resultado, conocido, fue la acumulación de una serie de desequilibrios estructurales

entre los Estados miembros que a punto han estado de llevarse el euro y la propia construcción europea por delante.

Como sabemos, racionalidad y política a menudo discurren por caminos opuestos. Enfrentados a acontecimientos imprevistos, sometidos a presiones electorales y expuestos a incentivos erróneos, los líderes europeos han sufrido enormemente a la hora de unir con sus acciones la línea de puntos que tenían delante de sí y dibujar una trayectoria de futuro. Sus titubeos, idas y venidas, bloqueos y desacuerdos han devenido en un *collage* de soluciones superpuestas que con cada nuevo giro de la crisis del euro se han ido acumulando unas encima de otras sin mucho sentido.

Ese conjunto de medidas ad hoc dibuja un conjunto de cortafuegos con el cual se ha querido poner coto a la crisis, pero también refleja las diferentes visiones existentes en cada momento en torno a ella. En la práctica, suponen un salto cualitativo de enormes proporciones en la integración europea: implican la creación de una federación económica en la que los gobiernos nacionales habrían perdido por completo la capacidad de llevar a cabo políticas económicas diferenciadas. Lo lógico hubiera sido transferir a la esfera europea la autoridad y la legitimidad política necesaria para permitir a los ciudadanos europeos controlar a los gestores de esas políticas y obligarles a rendir cuentas por ellas. Pero no ha existido ni la visión ni la voluntad política para hacerlo. La consecuencia es que tendremos una federación de facto en los aspectos económicos pero sin tener, en paralelo, un sistema político con la entidad suficiente para sostenerlo y legitimarlo.

En este sentido, la crisis del euro revela una verdad para muchos incómoda: que si queremos seguir adelante

con el euro tenemos que ceder aún más soberanía de la transferida hasta ahora (Habermas, 2013). No se trata de agitar el tantas veces usado espantajo de la bicicleta, en la que si dejas de pedalear te vas al suelo (Sendagorta, 2005). La situación es más bien la contraria: que el euro, precisamente por su existencia, genera una serie de desequilibrios estructurales que mueven el terreno debajo de la bicicleta, amenazando con succionarla. Más que seguir pedaleando sin más, se trata de decidir adónde queremos dirigirnos, es decir, dónde la vamos a estacionar.

Para algunos, el dilema está entre centralizar o morir, pero es más ajustado plantearlo como una elección entre centralizar o seguir haciéndonos daño, agravando las fracturas y divergencias creadas hasta ahora. Ello se debe a que la inclusión de la supervisión financiera y de la política fiscal en, respectivamente, un marco financiero integrado y un marco fiscal integrado (como eufemísticamente se denomina a la unión bancaria y a la unión fiscal), aun suponiendo un salto de gigante en la integración europea, no son suficientes de por sí para garantizar la estabilidad del euro (Comisión Europea, 2012a).

Para lograr llevar el euro a buen puerto e impedir que se repita una crisis como la sufrida hasta ahora es imprescindible ir a una coordinación muy estrecha de políticas económicas. Sin esa coordinación, la existencia de ciclos económicos diferenciados entre países hará que los desequilibrios entre países aumenten, como ya lo están haciendo, o se trasladen de lugar, generando en los países hoy acreedores condiciones de crisis similares a las que ha sufrido el sur de Europa. Por tanto, tal como queda hoy el marco de estabilidad presupuestario diseñado por la

Unión, esas normas son demasiado estrechas para lograr mantener el equilibrio en las finanzas públicas de los Estados ante una serie de desequilibrios (por ejemplo, en el sector exportador, los mercados laborales o el ámbito financiero) que, como hemos visto, pueden impactar muy negativamente sobre el presupuesto de un Estado miembro.

Además de instrumentos de prevención y sanción, la Unión necesita instrumentos presupuestarios propios, es decir, una capacidad fiscal autónoma que le permita compensar desequilibrios o paliar los efectos de choques asimétricos como los vividos hasta ahora. El problema es que esa coordinación solo la puede llevar a cabo un agente con poder y legitimidad suficiente para actuar ante todos los actores (ciudadanos, Estados y mercados) no solo de forma creíble, sino equitativa, en el reparto de las cargas. Hasta ahora, la legitimación de todas esas medidas se ha llevado a cabo de forma casi exclusiva por la vía indirecta o intergubernamental. Pero ese tipo de legitimación adolece de un doble problema.

El primero reside en que no todos los gobiernos son iguales en cuanto a su capacidad, un problema que ya conocíamos pero que la crisis del euro ha agudizado, de ahí que aunque hayan prestado su legitimidad a las decisiones tomadas de forma colectiva, lo hayan hecho desde posiciones de poder muy asimétricas y, reflejo a su vez de sus situaciones económicas y políticas, muy disminuidas en el caso de los deudores.

El segundo es que, como ha señalado Simon Hix (2012), el mecanismo de toma de decisiones intergubernamental cumple una función legitimadora clave cuando los gobiernos de la Unión deciden por unanimidad, pero no así cuando deciden por mayoría en contra de uno de sus

Estados (piénsese, por ejemplo, en el caso del polémico y caótico rescate a Chipre en marzo de 2013, en el que no conseguimos saber quién era el responsable último de las decisiones tomadas). La legitimidad indirecta es pues una calle de sentido único, no una vía que sirva para legitimar una unión de políticas tan estrecha y tan asimétrica.

Aunando estas dos limitaciones, acentuadas durante la actual crisis, resulta evidente que el método intergubernamental ha quedado agotado desde el punto de vista de su capacidad de legitimar el marco de actuación que los poderes europeos han diseñado con el objetivo de completar el euro con los mecanismos de estabilidad adecuados.

Como ha demostrado la crisis, transferir las políticas a la esfera europea pero dejar la autoridad en el ámbito nacional y confiar en la legitimación indirecta de esas políticas supone aceptar, más que un riesgo en relación a la democracia, la certeza de que ese daño se va a producir y, lo que es más, aceptar que este se cebe de forma especialmente intensa en los países que, como España y otros, se encuentren en una situación de debilidad política o económica. Para el sur de Europa, la evidencia empírica disponible debería ser más que suficiente para entender que tiene que dedicar todas sus energías a lograr que el euro se rodee de los mecanismos que permitan seguir garantizando la convergencia económica. De lo contrario sus únicas dos opciones serán: aceptar un papel de subordinación y carencia de influencia en una Unión dominada por otros o asumir los costes de salir del euro y reconfigurar su relación con la eurozona de acuerdo con las líneas seguidas por Dinamarca, Suecia o Polonia. La primera dibuja el mal conocido, la segunda el mal por conocer, pero el

calificativo sería el mismo en los dos casos: fracaso a la hora de construir un sistema político europeo concordante con los intereses y valores de una parte importante de la ciudadanía europea, especialmente en el sur de Europa.

2. ELEGIR POLÍTICOS

Veamos ahora qué ocurre con la segunda dimensión de la elección. Elegir políticos es la principal ambición de los europeístas de cara las elecciones europeas de 2014. Para contrarrestar la desafección hacia Europa y la lejanía con la que se perciben las instituciones europeas, los partidos políticos europeos han acordado que los votantes sepan de antemano quién de los candidatos de cada familia política optará a la Presidencia de la Comisión Europea. De ahí que se presente un candidato socialista (el alemán Martin Schulz), uno conservador (el ex primer ministro luxemburgués y expresidente del Eurogrupo, Jean-Claude Juncker), un liberal (el eurodiputado belga Guy Verhofstadt), uno verde (el tándem formado por el activista francés antiglobalización José Bové y la Verde alemana Ska Keller) y uno de Izquierda Europea (el griego Alexis Tsipras).

Como se ha señalado en el capítulo anterior, la distribución de escaños en el Parlamento Europeo, especialmente ante el auge de los populistas, hace muy difícil que la Comisión Europea se pueda dotar de un gobierno monocolor. Pero hay obstáculos adicionales a la hora de convertir a la Comisión Europea en un gobierno. La Comisión es la clave de bóveda del proyecto europeo. Como guardiana de los Tratados y defensora del interés

general de Europa, se encuentra a medio camino entre una agencia con grandes capacidades de supervisión y sanción (como es el caso en el ámbito de la política de la competencia) y de un agente político con un gran grado de iniciativa para maximizar las posibilidades de integración que conceden los Tratados. En su primer papel, como agencia, debe ser independiente y neutral de los Estados, pues de ellos depende su legitimidad y eficacia. En su segundo papel, como agente integrador, debe trascender las diferencias de partido y lograr la integración de diferentes sensibilidades y visiones (Norte-Sur, izquierda-derecha, liberales-intervencionistas, miembros de la zona euro-no miembros de la zona euro, etc.). Ir hacia una Comisión ideológica, orientada solamente hacia la izquierda o la derecha, supone un desafío importante pues las ganancias en legitimidad democrática que se derivan de la politización de la institución pueden muy bien perderse por el cuestionamiento que algunos harían de sus decisiones sobre materias clave, atribuyéndolas a una perspectiva ideológica o partidista, no técnica (Grabbe y Lehne, 2013).

Aunque la dimensión izquierda-derecha es muy importante en la política europea, y más aún en la política parlamentaria europea, esa tensión no agota ni mucho menos la política europea. La UE es un complejo equilibrio entre fuerzas y visiones, pesos y contrapesos y diferentes instituciones en el que no es fácil introducir los elementos mayoritarios típicos de la democracia parlamentaria. Al contrario, un gran número de instituciones europeas, como el Consejo Europeo o la Comisión, son "contramayoritarias", es decir, tienen una composición política contraria a la mayoría que emerge en las elecciones europeas.

Típicamente, después de cada elección europea, el Parlamento Europeo se queda en una situación anómala pues su color político está actualizado al estado de la política nacional en los 28 Estados miembros, pero al mismo tiempo dos de los órganos más importantes, el Consejo Europeo y la Comisión Europea, mantienen el color político anterior a las elecciones: el primero, el Consejo, porque los gobiernos en ejercicio se sientan en él y estos no cambian con las elecciones europeas; el segundo porque aunque las elecciones las ganen socialistas o populares, los gobiernos envían a la Comisión al comisario de la fuerza política que gobierna, no de la que haya obtenido la victoria en esas elecciones europeas. Comoquiera que, de acuerdo con la experiencia de elecciones anteriores, los votantes suelen utilizar las elecciones europeas para votar contra sus gobiernos, lo normal es que el Parlamento Europeo tenga una configuración política distinta, incluso opuesta, a la del Consejo, que no solo es el verdadero Gobierno de la Unión sino un colegislador muy poderoso. Por tanto, pese al eslogan de las elecciones, de 2014 ("Esta vez es diferente") la ciudadanía no va a elegir un Gobierno europeo, al menos en el sentido que por esto comúnmente se entiende. Lamentablemente, la política retrocede hacia los Estados, no avanza hacia Bruselas.

Este lamento por la despolitización de la integración europea puede parecer inconveniente en un momento en el que todo lo relacionado con la política parece generar una fobia sin parangón y en el que todo ciudadano, instintivamente, parecería querer menos y no más política. Aunque la tentación de pensar que la política es el problema y no la solución esté justificada, la realidad es que la

integración europea necesita más politización, y no menos, tanto de acuerdo al eje izquierda-derecha como al relativo al de más-menos integración. Pero para que esa politización de la integración permitiera que los ciudadanos recuperaran en la esfera europea la soberanía democrática perdida en el ámbito nacional sería necesario un paso más: dotar a las instituciones europeas, especialmente a la Comisión y al Parlamento Europeo, de la capacidad real de intervenir sobre la realidad para desarrollar las políticas para las que han sido elegidos. De no hacerlo los problemas de desafección se agravarían aún más, ya que los ciudadanos serían llamados a las urnas para, también en Europa, elegir gobiernos que no gobiernan, gobiernos que, de acuerdo con la visión alemana, se limitan a aplicar y hacer cumplir reglas preestablecidas.

Desgraciadamente, la opción por una capacidad de gobierno real no está encima de la mesa en este momento, y tampoco parece serlo en los proyectos de unión económica que se barajan. En dichos proyectos se configura una federación económica de facto pero no se acompaña a esa entidad de una unión política comparable en cuanto a su capacidad de acción. Esa "unión política" es, en último extremo, el tabú que recorre todas las capitales europeas y que mantiene bloqueado el avance de la UE hacia una imprescindible legitimación política de carácter democrático. Hablar de unión política es necesario pero sumamente difícil. Por razones diversas, muchos europeos, ciudadanos y líderes, se han instalado en el negacionismo de una realidad evidente: que la democracia, tal y como la conocemos, es decir, en el ámbito nacional, ha perdido gran parte de su sentido, y que recuperarla requiere dar

un giro copernicano a la manera en la que tradicionalmente hemos pensado sobre Europa. Al igual que la salida de la crisis del euro tiene dos alternativas muy claras, las opciones aquí son tan sencillas como dramáticas: la única alternativa a la tecnocracia es el reforzamiento de la democracia, en Europa, y también en casa. Bien articuladas, la democracia nacional y la democracia europea no tienen por qué ser un juego de suma cero sino un potenciador de la soberanía democrática de los ciudadanos.

3. UN MERCADO POLÍTICO

La tercera dimensión, elegir políticas, requiere la existencia de un mercado político. Si lo que se quiere es recuperar la política y la democracia en el ámbito europeo, es necesario un debate sobre reglas, flexibilidad y discrecionalidad. De lo contrario, los intentos de politizar la integración no funcionarán o resultarán contraproducentes, agravando el problema que pretenden resolver. Antes de elegir Gobierno, a los europeos se les debe preguntar si quieren ser gobernados desde Bruselas, en el sentido auténtico y profundo de la palabra.

Que una parte de la soberanía democrática haya abandonado el cuerpo nacional es tolerable en la medida en la que hubiera encontrado un receptáculo adecuado en el ámbito europeo. Pero en ese tránsito, que idealmente debería haber culminado con la conversión del Parlamento Europeo en el órgano de representación de la ciudadanía europea ante la crisis y en la Comisión Europea como gobierno de todos los europeos, se ha producido un

cortocircuito que ha dado lugar a un dispersión del poder entre diversas instituciones: los gobiernos acreedores (Berlín, Viena o Helsinki), el BCE, el comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, los mercados, la Troika, etc. El resultado es que la democracia, entendida como capacidad de decisión, se ha esfumado del nivel nacional sin haber logrado aparecer en el ámbito europeo.

La razón de esto es que el modelo de integración adoptado en estos últimos años y que se configura en las propuestas que tenemos encima de la mesa es el de una unión más basada en el cumplimiento de reglas que en la consecución de fines como el crecimiento o el pleno empleo. La UE, más que una unión política, es decir, una unión en la que se puedan llevar a cabo políticas, se está convirtiendo en una unión de reglas que pareciera aspirar a consagrar la antipolítica tanto en el ámbito nacional como el europeo. Eso supone que, gobierne quien gobierne, su función es hacer cumplir las reglas, no utilizar los instrumentos de gobierno para cumplir con un mandato popular (Dullien y Torreblanca, 2013).

La Unión se enfrenta aquí a un dilema de difícil solución. Los líderes europeos excesiva, obsesiva y estrechamente centrados en dar satisfacción a las demandas de la opinión pública nacional, que por naturaleza rechaza cualquier transferencia de soberanía, se encuentran con que las ganancias de legitimidad derivadas de limitar las competencias de la UE, fijar reglas de actuación sumamente estrictas y ejercer un estrecho control sobre las autoridades europeas debilitan la eficacia de la UE y, en última instancia la deslegitiman. Por su cortedad de miras, la UE carece de la flexibilidad de adaptarse a situaciones cambiantes y de,

en definitiva, lograr los objetivos de crecimiento y empleo que legitimarían el proceso mostrando a esa misma ciudadanía que la UE gobierna *para* el pueblo. La solidez es necesaria pero es la flexibilidad la que garantiza la capacidad de un edificio de absorber un terremoto. Algo así le pasa a la Unión: las reglas de juego con las que se diseñó la unión monetaria podían ser adecuadas para el contexto en el que surgieron (que requería asegurar a Alemania que cada Estado sería solo y exclusivamente el responsable de sus propias deudas). Llegada la crisis se ha producido la paradoja de que esas reglas, destinadas a asegurar el euro, han estado a punto de acabar con él. Sin embargo, la lección extraída no ha sido la de que es necesario cambiar las reglas e ir a principios generales con métodos de aplicación flexible, sino a nuevas y más rígidas reglas que estrechen aún más el margen que la política tiene para hacer políticas que permitan salir de la crisis.

Esto magnífica aún más el contraste de la UE con EE UU, donde no solo el presidente el Congreso tiene el suficiente margen de actuación para gobernar en función de las demandas ciudadanas y de las necesidades que sobrevengan a lo largo de su mandato, sino que, además, la Reserva Federal tiene un mandato mucho más amplio, que cubre no solo un objetivo de inflación, sino de crecimiento y empleo. En EE UU, unos meses después de haber comenzado la crisis, se aprobó un fondo de recapitalización de 500.000 millones de euros (700.000 millones de dólares) cuyos resultados han sido excelentes; los contribuyentes están recuperando el dinero prestado y la economía está creciendo. Todo ello, además de la nacionalización de la mayor aseguradora del mundo y el rescate al

sector del automóvil, fue llevado a cabo por George W. Bush, un presidente nada sospechoso de inclinaciones izquierdistas, y el presidente de la Reserva Federal, Ben Bernanke, elegido por el propio Bush y miembro del Partido Republicano.

A este lado del Atlántico, obsérvese el lento y farragoso camino que la Unión ha seguido. Primero, la UE ha tardado cuatro años hasta aceptar, en junio de 2012, el principio de que había que poner fin al círculo vicioso entre deuda soberana y deuda bancaria. Posteriormente, ha iniciado un proceso consistente en trasladar la supervisión del sector bancario al BCE y comenzar a discutir los mecanismos que le permitirán resolver futuras crisis bancarias y asegurar los ahorros de los depositantes. Ese proceso culminará, tras un largo periplo, en 2026 con la dotación de un fondo de resolución bancaria de 55.000 millones de euros[1].

Pero no miremos solo hechos puntuales, sino al fenómenos en su conjunto. Resulta sorprendente que se haya convertido en un lugar común decir que la Unión se ha quedado sin relato, que los viejos objetivos de la Unión, lograr la paz y la reconciliación entre los europeos, se han agotado. Si fuera cierto, la Unión estaría condenada a morir de éxito, al haber realizado su objetivo vital y no encontrar una razón de ser alternativa. Si eso fuera así, ¿cuál sería el problema? "Bien está lo que bien acaba" (*all well that ends well*, que dicen los anglosajones). ¿Por qué empecinarse en buscar un objetivo? Si 500 millones de personas no encuentran un objetivo común, lo más seguro es que no lo tengan. Pero más que ausencia de relato, parece que estamos ante relatos contradictorios, o por lo menos no convergentes.

Para unos, el modelo social europeo es el único relato posible: según ellos existe una identidad completa entre los valores europeos, la democracia, la igualdad de oportunidades y la cohesión social que representa el modelo social europeo. A largo plazo, sostienen, es el único modelo posible y sostenible así que lo que Europa debe hacer es lograr que los demás se adapten y converjan progresivamente hacia sus parámetros sociales. Para ello deberá emplear a fondo un gran instrumento de poder que posee pero que, por razones varias, se resiste a emplear: un mercado de 500 millones de personas que constituye el bloque económico más grande del mundo. Unidos y conscientes de su poder, los europeos podrían domesticar la globalización y dotarla de reglas compatibles con sus principios y valores.

Para otros, sin embargo, ese modelo social es una de las principales amenazas a la supervivencia de Europa: no solo está desfasado internamente, pues el mercado, es decir, la iniciativa privada, ofrece modos alternativos y más eficientes de lograr esos mismos fines, sino que es incompatible con la globalización. Europa, dicen, no debe preservar en un error que le lleva al declive sostenido, sino leer correctamente cuáles son los elementos que hoy en día hacen que los países prosperen: la competitividad, la capacidad de innovación y la flexibilidad, elementos en los que Europa va sumamente atrasada y perdiendo el paso con el resto del mundo.

Significativamente, los dos relatos son factibles tanto en el ámbito nacional como en el europeo. Para los populistas, ese debate se debe zanjar en casa, con una moneda nacional y con fronteras nacionales. Pero para los europeístas, el debate debe tener lugar en el ámbito europeo.

En sí, dichos relatos no son ciertos ni falsos en sí mismos: combinan tanto elementos fácticos (el ser) como ideológicos (deber ser) y, por supuesto, reflejan preferencias distributivas y redistributivas que solo la política puede resolver. La contienda entre ellos no puede ser resuelta por expertos en torno a principios de eficacia, sino, como ha sido el caso a lo largo de la historia, mediante la confrontación política ante la ciudadanía. La política, se ha dicho, es consenso, pero también conflicto; lo que ocurre es que no hemos creado todavía el espacio político donde esas ideas y propuestas puedan competir libremente.

Paradójicamente, Europa es un gran mercado, pero carece de un mercado político. Es hora de poner fin a esa anomalía. No concluye por tanto este libro, como es usual, con una propuesta desgranando una serie de reformas institucionales donde se diga: "deberíamos hacer un nuevo Tratado","deberíamos fusionar los puestos de presidente del Consejo y de la Comisión" o "deberíamos elegir directamente al presidente del Consejo". Todas esas cosas están bien, y ayudarían, pero representan una vez más, la agenda y las prioridades de la elite que ha conducido y conduce el proceso de integración europeo desde el principio de los tiempos.

Por si no lo han notado, el autor de este libro se incluye dentro de esa elite de conspiradores europeístas. No obstante, me salgo temporalmente de esa elite para confesar, uno, que no tengo ni idea de cómo será el futuro de Europa y, dos, que me parece bien no saberlo. Lo que se ha agotado no es el relato de Europa, sino el plan original de las elites, tal y como fue detallado por Jean Monnet y el resto de los padres fundadores, que era llevar a los europeos hasta una posición en la que, habiendo completado la unión

económica, tuvieran que tomar una decisión sobre la unión política. Ese proceso ha implicado, de acuerdo con una lógica incremental y de abajo a arriba, de la economía a la política, el paso de una comunidad del carbón y el acero a una comunidad económica dotada de una unión aduanera, posteriormente un mercado interior con cuatro libertades de circulación (bienes, capitales, servicios y personas). De ahí hemos pasado a una moneda común y ahora nos encaminamos a una política fiscal común y a un gran proceso de armonización de políticas económicas.

Enfrentamos problemas de enorme calado, tanto en el ámbito de la competitividad (¿cómo creceremos?) como en el de la igualdad, donde se abren nuevas fronteras y divisiones (digital, biológica, demográfica, energética) o el de la democracia (¿cómo rescatamos la política para que se útil otra vez?). Pero si algo hemos visto estos años es que el tramo del camino que las elites podían liderar ya está prácticamente agotado. Ahora es la ciudadanía la que tiene decidir si quiere continuar esa unión económica, lo que requiere tanto reforzar la democracia en Europa como en casa, o si, por el contrario, prefiere dar un paso atrás y deshacer elementos claves de la Unión. Ninguno de esos resultados está escrito ni predeterminado de antemano, lo cual es una buena noticia. ¿Que gane el mejor?

NOTAS

1. El Parlamento Europeo aprobó recientemente las últimas medidas relacionadas con el proyecto de unión bancaria. Véase Parlamento Europeo: "Parliament lifts bank bailout burden from taxpayers' shoulders", 15 de abril de 2014, y Alex Barker y Martin Arnold: "Super Tuesday for EU bank regulation", *Financial Times*, 15 de abril de 2014.

EPÍLOGO

POR UN EUROPEÍSMO CRÍTICO

Hasta la fecha, la relación de España con la UE ha funcionado bajo la lógica formulada por Ortega y Gasset: "España es el problema y Europa la solución". La democracia española ha construido su identidad sobre la espalda de su identidad europea. Poco de lo ocurrido en los 40 años transcurridos desde la muerte de Franco entre 1974 y 2014 puede entenderse sin hacer referencia al papel jugado por Europa. Que el anhelo de varias generaciones de españoles acerca de Europa no era un capricho ni una fantasía ha quedado confirmado por la realidad: incluso descontando los efectos de la actual crisis, los casi 30 años transcurridos desde la adhesión de España a la UE en 1986 tienen que contarse como los mejores de su historia. En estas décadas, España ha emprendido reformas que en el pasado fracasaron, se abandonaron o llevaron al conflicto: ha construido un Estado eficiente y a la vez lo ha descentralizado, se ha abierto al mundo y a la vez ha redistribuido la renta, ha devuelto al ejército a los cuarteles y lo

ha prestigiado ante la sociedad y ha extendido los derechos políticos y civiles, pero también los económicos y sociales. Que muchas de esas reformas estén hoy agotadas y necesiten un nuevo impulso no desmiente sino que confirma lo dicho: que la relación entre la España democrática y la Europa que se integraba ha sido siempre sinérgica.

Tanto para la ciudadanía como para las elites, esa formulación de la necesidad de europeización de España ha actuado como un piloto automático que marcaba un rumbo constante y corregía cualquier desviación. Pero la lógica orteguiana ha dejado de tener sentido: ni España es un problema histórico, con mayúscula, que deba ser resuelto, ni Europa es ni puede ser la solución a todos nuestros males. España tiene muchos problemas, pero ninguno que sea específico a un supuesto ser español ni a impuestos defectos congénitos de carácter: ni las burbujas inmobiliarias, ni la mala gestión de las cajas de ahorros, ni la corrupción política, ni la osificación de los partidos políticos son fenómenos españoles, sino más bien típicos de las sociedades democráticas avanzadas. Recordemos que es en la muy protestante, abierta y desregulada sociedad estadounidense donde se originó la crisis financiera, producto en gran parte de una burbuja inmobiliaria fomentada por una política de crédito barato muy similar a la que generó el problema en España. De la misma forma, el nivel de ayudas públicas concedidas a las bancas belga, holandesa o alemana ha superado en porcentaje del PIB a las que se han concedido en España.

España debe pues renunciar a las explicaciones antropológicas y centrarse en reformar las políticas que no han funcionado, que son muchas. De la misma

manera, debería prestar más atención a la construcción europea, pues allí también hay políticas que no funcionan y otras que se tienen que poner en marcha. Europa no siempre acierta, siquiera porque sus decisiones, como las que tienen lugar en cualquier sistema político, son producto de la conciliación tanto de intereses particulares como del enfrentamiento de visiones contradictorias sobre el interés general. Europa ha logrado superar muchas cosas: especialmente los conflictos armados, la dictadura y el proteccionismo económico, pero es ingenuo pensar que haya superado el poder, la política o las ideologías. Ingenuamente, sin embargo, los españoles han tendido a ver la integración europea como un juego donde todos ganan y nadie pierde y donde no existen luchas de poder entre intereses ni visiones contrapuestas.

Eso es quizá lo que los ciudadanos han comenzado a percibir ahora, según la crisis les ha hecho sentirse marginados de los centros de decisión y los ha relegado a la condición de deudor que debe permanecer en segunda fila mientras habla el acreedor. Todo ello supone comenzar a construir una relación sustancialmente distinta a la que España ha mantenido con Europa. En lugar de responder "más Europa" a todo problema sin examinar las consecuencias, que es la posición que los españoles han adoptado tradicionalmente, ahora deberán mirar caso por caso cuándo "más Europa" es más beneficioso tanto para sus propios intereses como para los de Europa en su conjunto y, sobre todo, qué tipo de Europa es más beneficiosa y compatible con esos intereses y valores. Porque, como han experimentado a lo largo de esta crisis, bien por desgobierno o por gobernar de forma sesgada a favor de los

intereses de unos, y en detrimento de otros, Europa ha tardado en adoptar las decisiones que España necesitaba o ha tomado decisiones contraproducentes para sus intereses.

Es por ello que esta crisis contiene una gran oportunidad: la de ayudar a España a superar una relación con Europa agotada, y en gran parte enfermiza, y sentar las bases de una nueva. En el pasado, los españoles han sido europeístas acríticos, aceptando naturalmente todo lo que venía de Europa y renunciando a examinarlo con detalle. Este europeísmo acrítico también ha tenido un impacto muy negativo hacia adentro pues los españoles, confiados en que Europa iría reemplazando poco a poco al Estado, han desatendido la construcción y mantenimiento de sus propias instituciones nacionales. De esa manera, los más fervientes europeístas han sustituido lo que debería ser un círculo virtuoso en el que ambas esferas, la nacional y la europea, se reforzaran mutuamente, por un círculo vicioso en la que se debilitan.

Paradoja última de este desentenderse de sus obligaciones, nacionales y europeas, los españoles, que tanto decían querer a Europa, casi contribuyen a darle la puntilla en 2010-2012 al situar el euro al límite del colapso, todo ello, en conjunción con otros grandes amantes de Europa como griegos, italianos, irlandeses y portugueses. Ha llegado pues la hora de que los españoles se pasen al europeísmo crítico, un europeísmo generoso que se cobije bajo el interés general europeo para construir una Europa que nos sirva a todos, pero también crítico, porque no transija ni con el mal gobierno de Europa ni con su captura por países o intereses sectoriales.

Ese europeísmo, precisamente porque entiende que Europa no puede ser fuerte si sus partes no lo son, tiene que estar, además, comprometido con el reforzamiento de la democracia y la eficacia en el ámbito nacional. Una de las lecciones más importantes de esta crisis es que para construir una Europa que funcione hay que lograr también que sus Estados miembros funcionen. Si profundiza su democracia, mejora su economía y consigue mantener la suficiente cohesión social, España será parte muy importante de la solución de Europa. Aventurar que, al menos en parte, Europa es el problema y España la solución no significa que haya que españolizar Europa, ni que los españoles tengan recetas propias para que esta funcione. Sí que implica interiorizar con todas sus consecuencias que solo cuando España deje de ser un problema para Europa podrá dedicarse a pensar sobre cómo contribuir a que los problemas europeos se solucionen de forma eficaz y democrática. La elección no está entre el europeísmo clásico y el europeísmo crítico sino entre este último y la desafección con Europa. A menos que se pongan los instrumentos necesarios, y políticos, medios de comunicación y sociedad civil sean capaces de poner en marcha este nuevo europeísmo, la sociedad española se volverá cínica con respecto a Europa y le dará la espalda, lo cual a su vez le impedirá resolver sus problemas de forma eficaz.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, BRUCE y MADURO, MIGUEL (2012): "Broken Bond", *Foreign Policy*, 17 de septiembre.

ALONSO, SONIA (2013): "La fractura democrática en la UE: ¿encaminados hacia la tormenta perfecta?", eldiario.es, 21 de julio.

AREILZA, JOSÉ M. (2014): *Poder y Derecho en la Unión Europea*, Civitas, Madrid.

ARTAMENDI, NEREA (2014): *Crisis económica y la democracia en la Unión Europea*, tesina de Máster Política y Democracia, UNED.

ASLUND, ANDERS (2013): "Europe's Voters Wisely Stick With Frugal Leaders", *Bloomberg View*, 29 de septiembre.

BELTRÁN, SUSANA (2012): "Una salida para la representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la UE", *Revista CIDOB d'affers internacionals*, nº 99, 1 de octubre, CIDOB, Barcelona.

BIBOW, JÖRG (2012): "The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma", *Working Paper* nº 721, mayo, Levy Economics Institute of Bard College, Nueva York.

BRADY, HUGO (2013): "David Cameron and EU migration: Nasty, visionary – or just necessary?", Centre for European Reform (CER), 5 de diciembre.

BVERFGE, GERMAN FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT (2014): 2 BvR 2728/13 vom 14.1.2014, Absatz-Nr. (1-105), disponible (en inglés) en http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140114_2bvr272813en.html

BUFFET, WARREN (2002): "Letter to the Shareholders of Berkshire Hathaway Inc", Berkshire Hathaway Inc., disponible (en inglés) en http://www.berkshirehathaway.com/letters/2002pdf.pdf

BURAS, PIOTR (2013): "The EU's silent revolution", *Policy Brief* 87, European Council on Foreign Relations, Londres.

CALLIESS, CHRISTIAN (2012), "The Future of the Eurozone and the role of the German Constitutional Court", *Research Papers in Law*, 5/2012, Colegio de Europa, Brujas.

CAMERON, DAVID (2013): "Free movement within Europe needs to be less free", *Financial Times*, 26 de noviembre.

CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN (2013): "Superar la desafección, recuperar el apoyo ciudadano", *Posición* nº 6, julio.

CLOSA, CARLOS (2013): "El intergubernamentalismo como paso previo al 'método comunitario'", *Informe sobre el Estado de la Unión Europea 2012: el fracaso de la austeridad*, Fundación Alternativas, Madrid, pp. 23-38.

COLLIGNON, S. (2003): *The European Republic. Reflections on the Political Economy of a Future Constitution*, The Federal Trust/Kogen Page, Londres.

COMISIÓN EUROPEA (2012a): "A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate", COM(2012) 777 final/2, Bruselas, 30 de noviembre de 2012, disponible en http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf

— (2012b): "State Aid Scoreboard: Report on state aid granted by the EU Member States", COM(2012) 778 final, Bruselas, 21 de diciembre, disponible en http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2012_autumn_en.pdf

Comisión Europea, BCE y FMI (2012): "Memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera", Bruselas, 20 de julio, disponible en http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/120720_MOU_espanyol_2_rubrica_MECC_VVV.pdf

Consejo Europeo (2012): "European Council Conclusions", EUCO 76/12, 28 y 29 de junio, Bruselas, disponible (en inglés) en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf

Dahl, Robert A. (1963): *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven.

— (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.

— (1994): "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", *Political Science Quarterly*, vol. 109, nº 1, primavera, pp. 23-34.

Darvas, Zsolt y Wolff, Guntram (2014): "Europe's Social Problem and Its Implications for Economic Growth", *Policy Brief*, abril, *Bruegel*, Bruselas.

Dscd, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (2008): IX Legislatura, nº 20, 26 de junio de 2009, pp. 14-32.

Dullien, Sebastian y Torreblanca, José Ignacio (2012): "What is Political Union?", *Policy Brief* 70, European Council on Foreign Relations, Londres.

Durão Barroso, José Manuel (2013): "Opening keynote speech at the Conference on the Blueprint for a deep and genuine EMU", 7 de mayo, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH -13-387_en.htm

Easton, David (1965): *A Framework for Political Analysis*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Enzensberger, Hans Magnus (2011): *El gentil monstruo de Bruselas o Europa bajo tutela*, Anagrama, Barcelona.

Eurobarómetro (2007), "Public Opinion in the European Union", EB 67, primavera, Comisión Europea/TNS Opinion & Social, disponible (en inglés) en http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.htm

— (2013): "Public Opinion in the European Union", EB 80, otoño, Comisión Europea/TNS Opinion & Social, disponible (en inglés) en http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm

Eurostat (2014): "Government deficit/surplus, debt and associated data", 31 de marzo (última actualización).

Fieschi, Catherine *et al.* (2012): "Recapturing the Reluctant Radical", *Counterpoint*, 24 de septiembre.

Giddens, Anthony (1998): *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, Reino Unido.

Giscard D'Estaing, Valéry (2011): "L'Europe a besoin d'un Congrès du people", *Euractiv*, 30 de junio.

González Felipe (2013): *En busca de respuestas. El liderazgo en tiempos de crisis*, Debate, Barcelona.

Goulard, Sylvie y Monti, Mario (2012): *De la démocratie en Europe. Voir plus loin*, Flammarion, París.

Grabbe, Heather y Lehne, Stefan (2013): "Why a partisan Commission president would be bad for the EU?", Centre for European Reform (CER), Londres.

Grauwe, Paul de (2011): "Governance of a Fragile Eurozone", *Economic Policy, CEPS Working Documents*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruselas.

HABERMAS, JÜRGEN (2012): *La Constitución de Europa*, Trotta, Madrid.

— (2013): "Democracy, Solidarity and The European Crisis", discurso pronunciado el 26 de abril en Lovaina, Bélgica.

HIX, SIMON (2012): "Written evidence submitted by Simon Hix", European Scrutiny Committee (House of Commons), 4 de enero.

HIX, SIMON y HOYLAND, BJORN (2012): *El sistema político de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid.

IDE, INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA (2013): *Un gran salto hacia atrás*, Fundación Alternativas, Madrid.

IFOP (2014): "Regards sur l'Europe", marzo 2014, disponible (en francés) en http://www.ifop.com/media/poll/2587-1-study_file.pdf

INNERARITY, DANIEL (2014): "What kind of deficit?: Problems of legitimacy in the European Union", *European Journal of Social Theory*, pp. 1-19.

JUDT, TONY (2013): *¿Una gran ilusión? Un ensayo sobre Europa*, Taurus, Madrid.

KOO, RICHARD C. (2011): "The world in balance sheet recession: causes, cure, and politics", *Real-World Economics Review*, nº 58, 12 de diciembre, pp. 19-37.

KUNDNANI, HANS (2014): *The Paradox of German Power*, Hurst & Co Publishers, Londres (manuscrito, próxima aparición).

LASSWELL, HAROLD D. (1958): *Politics: Who Gets What, When, How*, Meridian Press, Nueva York.

LEONARD, MARK (2011): "Four scenarios for the reinvention of Europe", *Essay* 43, European Council on Foreign Relations, Londres.

— (2014): "It's no again to all things Euro: the rise of the new Eurosceptics", *NewStatesman*, 28 de febrero.

LEONARD, MARK y TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO (2014): "The Eurosceptic surge and how to respond to it", *Policy Brief* 98, European Council on Foreign Relations, Londres.

LEONARD, MARK; WALTON, NICHOLAS y ZIELONKA, JAN (2013): "The New Political Geography of Europe", en WALTON, NICHOLAS y ZIELONKA, JAN, *The New Political Geography of Europe*, European Council on Foreign Relations, Londres, pp. 5-14.

LINDBERG, LEON y SCHEINGOLD, STUART (1970): *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

LÓPEZ-AGUILAR, JUAN FERNANDO (2013): *La UE: suicido o rescate*, Tirant lo Blanch, Valencia.

MATTHIJS, MATTHIAS (2014): "Mediterranean Blues: the Crisis in Southern Europe", *Journal of Democracy*, vol. 25, nº 1, enero, pp. 101-115.

MARAVALL, JOSÉ MARÍA (2013): *Las promesas políticas*, Galaxia Gutenberg, Madrid.

MAURER, ANDREAS (2013): "From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament", *IAI Working Papers* 1311, Istituto Affari Internazionali, abril.

MENÉNDEZ, AGUSTÍN (2012): "La mutación constitucional de la Unión Europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 96, septiembre-diciembre de 2012, pp. 41-98.

MERKEL, ANGELA (2010): "Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010", Colegio de Europa, Brujas, disponible (en inglés) en http://www.bruessel.diplo.de/contentblob/2959854/Daten/

MHP (2013): "The Rise of Eurosceptic Right-Wing Parties and the 2014 European Elections", MHP Communications, Londres.

MIDDELAAR, LUUK VAN (2013): *El paso hacia Europa*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.

MOLINA, IGNACIO (2013): "La unión política como tratamiento de legitimación de la nueva Unión Europea.

Reflexiones sobre el diagnóstico, la dosis adecuada y los posibles efectos secundarios", *Panorama Social* 2013, nº 17, septiembre, FUNCAS.

Molina, Ignacio y Steinberg, Federico (2012): "El nuevo gobierno del euro: ideas alemanas, intereses divergentes e instituciones comunes", *Revista de Economía Mundial*, nº 30, pp. 59-81.

Montebourg, Arnaud (2011): *Votad la desglobalización*, Paidós, Madrid.

Morris, Marley (2013): "Conflicted Politicians: The populist radical right in the European Parliament", *Counterpoint*, 25 de junio.

Ombudsman (2012): "Decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que se archiva la investigación sobre la reclamación 2016/2011/AN contra el Banco Central Europeo", Decisión 2016/2011/AN, disponible en http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/decision.faces/es/11770/html.bookmark

O'Brennan, John y Raunio, Tapio (2007): *National Parliaments Within the Enlarged European Union: From "victims" of Integration to Competitive Actors?*, Routledge, Oxford.

Ontiveros, Emilio y Escolar, Ignacio (2013): *El rescate: Un análisis certero sobre la realidad de la crisis española*, Editorial Aguilar, Madrid.

Ortega, Andrés (2014a): *Recomponer la democracia*, RBA, Barcelona.

— (2014b): "A Europa desde el Parlamento Nacional", *Política Exterior*, nº 157, Estudios de Política Exterior, Madrid.

Ortega, Andrés y Pascual, Ángel (2012): *El fallo de un país*, Galaxia Gutenberg, Madrid.

Palacio, Ana (2012): "Revueltas regionales europeas", *El País*, 26 de noviembre.

Parlamento Europeo (2014): *Informe sobre la investigación relativa al papel y las actividades de la Troika (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona euro sujetos a un programa*, A7-0149/2014, 28 de febrero de 2014, disponible en http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+PDF+V0//ES

Pickford, Stephen; Steinberg, Federico y Otero-Iglesias, Miguel (2014): *How to Fix the Euro: Strengthening Economic Governance in Europe*, Chatham House, Elcano y AREL Report.

Poiares Maduro, Miguel *et al.* (2012): "The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro: Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis", en Poiares Maduro, Miguel; De Witte, Bruno y Kumm, Mattias (eds.), "The Democratic Governance of the Euro", *EUI RSCAS Policy Reports*, nº 2012/08, pp. 3-11.

Powell, Charles T. (2007): "La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea (1957-1986)", en Morata, F. y Mateo, G. (eds.), *España en Europa, Europa en España*, CIDOB, Barcelona, pp. 41-66.

PSOE (2013): "Hacia una Europa federal", Conferencia Política 2013, Madrid, febrero.

Rodríguez-Aguilera del Prat, Cesáreo (2012): *Euroescepticismo, Eurofobia y Eurocriticismo. Los partidos radicales de la derecha y la izquierda ante la Unión Europea*, Huygens Editorial, Barcelona.

Rodríguez Zapatero, José Luis (2013): *El dilema. 600 días de vértigo*, Planeta, Barcelona.

Rodrik, Dani (2011): *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford University Press, Oxford.

Rompuy, Herman van (2012a): "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", Consejo Europeo, 29 de junio, Bruselas, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf

— (2012b): "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", Consejo

Europeo, 5 de diciembre, Bruselas, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO (2013): "Monólogo sobre el estado de la nación", *El País*, 5 de marzo, p. 29.

SÁNCHEZ CUENCA, IGNACIO (2014): *La impotencia democrática*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

SCHARPF, FRITZ W. (2011): "Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy", MPIfG Discussion Paper 11/11, Max Planck Institute for the Study of Societies, Colonia.

SENDAGORTA, FIDEL (2005): "Bajarse de la bicicleta", *ABC*, 11 de julio, p. 61.

SKOCPOL, THEDA (1992): *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in United States*, Harvard University Press, Cambridge.

SMAGHI, BINI (2014): "Austerity: A threat to democracy?", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 49, nº 1, pp. 7-17.

SPRINGFORD, JOHN (2013): "Is immigration a reason for Britain to leave the EU?", Centre for European Reform (CER), 1 de octubre de 2013.

TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO (2005): "El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción", *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 27/2005 de 21 de febrero, Real Instituto Elcano, Madrid.

TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO y AREILZA, JOSÉ M. DE (2013): "Spain's salvation in the euro", en WALTON, NICHOLAS y ZIELONKA, JAN (eds.), *The New Political Geography of Europe*, Policy Report 72/13, European Council on Foreign Relations, Londres, pp. 71-76.

TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO y PIQUER, JOSÉ (2014): "La nueva geografía política del euro", *Anuario del euro*, ICO/FEF, Madrid, pp. 283-302.

TSOUKALIS, LOUKAS (2014): *The Unhappy State of the Union*, Policy Network, Londres.

TUCÍDIDES (2008): *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Alianza Editorial, Madrid.

VERHOFSTADT, GUY (2006): *The United States of Europe,* Federal Trust.

WALTON NICHOLAS y ZIELONKA, JAN (eds.): *The New Political Geography of Europe*, Policy Report 72/13, European Council on Foreign Relations, Londres.

WOLFF, GUNTRAM (2013): "The ECB's OMT Programme and German Constitutional Concerns", *Think Tank 20: The G-20 and Central Banks in the New World of Unconventional Monetary Policy*, Brookings, Washington DC, pp. 26-31.

ZIELONKA, JAN (2011): "Marching towards disintegration", European Council on Foreign Relations, 3 de octubre, Londres.

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

La Fundación Alternativas nació en 1997 con la voluntad de ser un cauce de reflexión político, social, económico y cultural en España y Europa, en el marco de una creciente globalización.

La Fundación se ha convertido en un lugar de encuentro, de discusión y elaboración de ideas y propuestas de vanguardia realizadas por un amplio Panel de expertos/as, y destinadas a partidos políticos, gobiernos, instituciones y otros actores económicos y sociales, así como a la ciudadanía en su conjunto, con la intención de que estos las incorporen a la toma de decisiones.

Las áreas de trabajo de la Fundación Alternativas abarcan todas las políticas públicas, tanto desde un enfoque nacional como europeo y global. Para ello cuenta con diferentes departamentos: el Laboratorio de Alternativas, lugar desde donde se pretende impulsar la elaboración de propuestas rigurosas a cuestiones de políticas públicas que preocupan a los ciudadanos; el Observatorio de Política Exterior Española (OPEX), dedicado al análisis y elaboración de propuestas sobre política exterior y de seguridad española y europea, y el seguimiento de la misma en el marco europeo y global; Estudios de Progreso, programa dirigido a jóvenes investigadores con el fin de que puedan aportar nuevas ideas y alternativas a los problemas contemporáneos; y el Observatorio de Cultura y Comunicación (OCC-FA), cuya finalidad es estudiar, analizar y plantear iniciativas en los sectores de cultura y comunicación, tanto en España y la Unión Europea como en Iberoamérica y en la comunidad hispana de Estados Unidos.